



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 5687/2023-CR, que propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 3 de octubre de 2023, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Tudela Gutiérrez, Marticorena Mendoza, Aguinaga Recuenco, Ventura Ángel, Juárez Gallegos, Camones Soriano, Alva Prieto, Paredes Gonzales, Echaíz de Núñez Ízaga, Gonzales Delgado, Elías Ávalos, Picón Quedo, Vergara Mendoza, Aragón Carreño, Valer Pinto, Burgos Oliveros y la congresista Chacón Trujillo miembro accesorio, en reemplazo del congresista Alegría García; los votos en contra de los congresistas Cerrón Rojas y Palacios Huamán; los votos en abstención de los congresistas Reymundo Mercado y Tacuri Valdivia.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 5687/2023-CR, que propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República, fue presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos, ante el área de Trámite Documentario del Congreso con fecha 10 de agosto del 2023. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento para estudio y dictamen con fecha 14 de agosto de 2023.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Tal como se muestra en el siguiente cuadro, se ha encontrado diversas iniciativas de resolución legislativa que han propuesto modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso, referido a la oportunidad de las votaciones.

Cuadro 1
Antecedentes legislativos
Proyectos de resolución legislativa del Congreso relacionados a la modificación del artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
3692/1997-CR	REGLAMENTO CONG:56- OPORTUNIDAD/C ONDICION VOTACION	Propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República, referente a la Oportunidad y condiciones de las votaciones.	Publicado El Peruano R.L.C. 014-98-CR



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

468/2001-CR	REGL. CONGRESO :56/DOBLE VOTACIÓN	Propone modificar el artículo 56° del Reglamento Interno del Congreso de la República, el cual trata sobre la Doble Votación.	Publicado El Peruano R.L.C 011-2001-CR
05050/2002-CR	REGL. CONGRESO :56/OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES	Propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso, referente a la oportunidad de las votaciones.	Archivo
7935/2003-CR	REGL. CONGRESO :22,56/DERECHOS DE LOS CONGRESISTAS	Propone modificar la letra a) del artículo 22 y el artículo 56 del Reglamento del Congreso	Archivo
10360/2003-CR	REGL. CONGRESO :56/ABSTENCIÓN EN LA VOTACIÓN AL SUPERAR VOTOS	Propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso, sobre la connotación jurídica de la abstención en la votación al superar los votos a favor o en contra.	Archivo

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024

2.1. Opiniones ciudadanas

Consta en la página web del Congreso de la República que no se han recibido opiniones ciudadanas respecto del proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 5687/2023-CR¹.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, se resume y sintetiza el contenido de la iniciativa legislativa que es materia del presente estudio y análisis:

El **Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 5687/2023-CR**, propone modificar el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República, de manera que se establezca que luego de cerrada la votación y proclamado el resultado, no procede modificación o adición de votos. Asimismo, establece que los votos por escrito se consignan en el acta correspondiente, sin alterar el resultado de la votación.

En el siguiente cuadro, se presentan los cambios propuestos por el proyecto de resolución legislativa, en comparación con el artículo reglamentario vigente:

Cuadro 2
Propuesta de modificación del artículo 56 del Reglamento del Congreso

Reglamento del Congreso	PL 5687/2023-CR
-------------------------	-----------------

¹ De acuerdo con lo publicado en la web del Congreso, la última revisión se realizó el 29 de agosto de 2023.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

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

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024

IV. MARCO NORMATIVO

- **Constitución Política del Perú.**

"Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes [...]"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

- **Reglamento del Congreso de la República.**

"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 interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas.

Clases de votaciones

Artículo 57.- Todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas.

Las votaciones pueden ser:

a) Por tablero: Cuando cada Congresista acciona el sistema de votación electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto.

Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden SÍ, NO o ABSTENCIÓN.

b) A mano alzada: Siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada Congresista una cédula, expresando su voto en ella y depositándola en el ánfora.

Rectificación de las votaciones, reconsideraciones y quórum

Artículo 58.- Cualquier Congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y exista duda sobre su resultado. Para tal efecto, el Presidente solicitará que los Congresistas expresen su voto poniéndose y permaneciendo en pie. Cuando la votación se efectúe mediante el Sistema de Votación Electrónica, no procederá la rectificación. En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de Congresistas. No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido que presenten por una sola vez los voceros de los grupos parlamentarios que representan a los 3/5 del número legal de Congresistas, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas. No se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación.

Al inicio de cada sesión y después de pasar lista, el Presidente informará al Pleno el quórum legal de la sesión.

Cuando el resultado de alguna votación sea inferior al quórum establecido, el Presidente queda autorizado para volver a someter el tema a votación el mismo día, sin necesidad de que sea tramitado con una reconsideración y continuándose la sesión con el debate de otros asuntos."

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1. Problema constitucional, objetivo y finalidad de la propuesta legislativa

Al respecto, esta comisión, luego de revisar el contenido y alcances del proyecto de resolución legislativa del congreso materia del presente estudio, advierte lo siguiente:

- 5.1.1. Problema:** La problemática expuesta en el proyecto de resolución legislativa se encuentra referida a la necesidad de establecer expresamente la oportunidad en que se determina el resultado de una votación, pues a pesar de las disposiciones reglamentarias y la práctica parlamentaria, jurisprudencialmente se ha emitido recientemente una interpretación que extiende la determinación del resultado de una votación a una etapa posterior al de su proclamación, lo que puede dar lugar a situaciones que generen inseguridad jurídica, ya que la sola proclamación del resultado de una votación ya no generaría certeza sobre este.
- 5.1.2. Objetivo y finalidad:** El objetivo de la fórmula propuesta es establecer con un mayor nivel de precisión la oportunidad en que los congresistas pueden emitir sus votos y que el resultado derivado de estos sea proclamado por el presidente del Congreso, ello, sin que peticiones individuales de los congresistas sobre el cambio del sentido de su voto o de incorporación de este en un momento distinto al de la propia votación, tengan la posibilidad de modificar el resultado ya proclamado en su oportunidad.

5.2. Sobre las etapas del proceso de votación en el Pleno del Congreso

Tanto en su redacción original, como en la vigente desde diciembre de 1998, el artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República (en adelante "el

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Reglamento" o "el Reglamento del Congreso") permite identificar una sucesión de actos vinculados a la realización de una votación en el Pleno, precisamente para que este tome conocimiento de cuál es el resultado alcanzado luego de que sus miembros hayan emitido su voto sobre el asunto previamente debatido.

El punto de partida es la culminación del debate, pues se establece que una vez terminado este, o el tiempo que se haya previsto para su realización por el Consejo Directivo, o hayan hecho uso de la palabra los integrantes de grupos parlamentarios, el presidente anunciará que se procederá a votar. Es decir, la etapa deliberativa culmina para dar pase a la votación y este tránsito se encuentra marcado por el anuncio del presidente del Congreso.

Fenecida la etapa de deliberación a partir del anuncio, se procede a verificar el quórum. En la actualidad ello se realiza a través del registro electrónico de la marcación de asistencia. Verificado el quórum, se procede al acto de votación en sí mismo en el que los congresistas señalan si se encuentran a favor, en contra o en abstención de la propuesta sometida a votación.

Se ha constituido una práctica pacífica que, durante la etapa en la que los congresistas emiten su voto, en el panel electrónico en el que se visualizan el sentido del voto de cada uno de los congresistas se observa un mensaje señalando que el Pleno se encuentra "en votación", luego de lo cual el presidente se dirige al Pleno diciendo "votación cerrada" pasando a comunicar el número específico de congresistas que votaron a favor, en contra o en abstención. Culminada la contabilización de los votos, el presidente procede a proclamar el resultado derivado de los votos emitidos, señalando que la propuesta sometida a votación fue aprobada o rechazada².

Finalmente, el artículo 56 del Reglamento del Congreso precisa que el presidente tiene voto dirimente, lo que lleva implícito que este ha debido realizar necesariamente una determinación preliminar del resultado, verificando así que se configuró un empate, lo cual requiere precisamente que sea este quién lo dirima con la emisión de su voto. Una vez lo haga, procederá a proclamar el resultado final de la votación al quebrarse el empate.

Como se puede ver, una vez culminado el debate, el proceso de votación transita por las siguientes etapas: i) verificación del quórum; ii) votación; iii) cierre de la votación; y, iv) proclamación o anuncio del resultado. Al tratarse de etapas que precluyen, puede considerarse que una vez que se ha pasado al siguiente punto de la agenda del Pleno luego de la votación de una propuesta, la oportunidad de emitir un voto respecto de esta ha concluido una vez anunciado el resultado por la Presidencia.

² Es durante el anuncio del número específico del sentido de los votos que el presidente también suele recoger el sentido del voto de aquellos congresistas que pueden haber presentado inconvenientes con el tablero electrónico, por lo que suma estos votos a los ya contabilizados electrónicamente para recién señalar la cifra final de cada uno de los sentidos de voto

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

El Reglamento Interior del Senado de 1981 señala en su artículo 192 que en el caso de la votación nominal una vez concluida la votación, los Secretarios informaban en voz baja al presidente sobre el resultado de la votación, luego de lo cual este ordenaba al Relator leer la relación de Senadores que votaron por el "sí" o por el "no". Finalmente, realizada una nueva contabilidad de las votaciones por parte de los Secretarios, el presidente pasaba a informar, de viva, voz, sobre los resultados de la votación³.

De manera similar, el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, primer Reglamento del Poder Legislativo en su historia republicana, dispone en los artículos 9 y 10 del Capítulo X (Votaciones) que, en el caso de las votaciones nominales después de declarado el punto por discutido, el Secretario lee el punto en cuestión y solicitando a los representantes expresar si son de la opinión de adoptar o no la proposición. Concluida la votación, el Secretario hará la regulación en voz baja ante el presidente, leerá los nombres de los representantes que votaron por cada alternativa y se publicará la votación. En caso de empate decidirá el presidente⁴. Como se advierte, en dicho escenario, también se hacen públicos los resultados de la votación, los mismos que resultan necesarios para determinar si el presidente debe dirimir el empate.

La revisión de los antecedentes históricos permite notar que los procesos de votación siempre culminan con el anuncio del resultado obtenido a partir de la contabilización de los votos emitidos por los representantes, lo que va más allá de la sola enunciación de un número específico de votos a favor, en contra o en abstención; si no, del resultado que se forma a partir de estos, en tanto determinan si la propuesta o proposición en votación fue finalmente aprobada o rechazada.

Al respecto, el hecho de que el artículo 56 del Reglamento vigente no contemple explícitamente la obligación de que el presidente informe sobre los resultados, no implica que no se haya instalado ya una práctica parlamentaria uniforme por la que todas las votaciones concluyen necesariamente con dicho anuncio que pone en conocimiento de los congresistas el éxito o fracaso de la proposición debatida y votada, pues finalmente cada uno de ellos ya conoce el sentido de su voto emitido, más no la decisión del colegiado que se conforma a partir de la fuerza numérica de sus miembros.

5.3. Sobre la rectificación y la reconsideración

El artículo 58 del Reglamento prevé dos escenarios asociados a la realización de una votación en los términos del artículo 56 previamente comentados. El primero se encuentra referido a la rectificación de una votación, específicamente de aquella que se haya realizado a mano alzada y en la que existan dudas sobre el resultado obtenido a partir de esta. Cabe resaltar que el uso de la votación a mano alzada es

³ Disponible en:

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1981/reglamento1981.pdf>

⁴ Disponible en:

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1968/reglamento1968.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

cada vez más escaso, haciendo aún más extraordinarios los casos en los que se plantea una rectificación derivada de la duda sobre el resultado obtenido en una votación de dicha naturaleza.

Consciente del tránsito al desuso de la votación a mano alzada frente al uso cada vez más generalizado de la tecnología, se ha previsto que cuando la votación se efectúe mediante el sistema de votación electrónica, la rectificación no proceda a simple solicitud de cualquier congresista, sino que excepcionalmente será el presidente quien la disponga, ordenando se repita la votación, para lo cual debe solicitar a los congresistas expresar su voto poniéndose de pie.

Por su parte, en el caso de las reconsideraciones el Reglamento exige que sean presentadas por escrito y su aprobación se encuentra sujeta a la aprobación de más de la mitad del número legal de congresistas. A diferencia de la rectificación, esta no se origina en una duda sobre el resultado obtenido de una votación, sino más bien del reconocimiento de que ya se ha obtenido un resultado pero que se solicita al Pleno tenga a bien considerar la posibilidad de realizar nuevamente una votación, votación en la que el proponente espera se pueda alcanzar un resultado distinto al inicialmente obtenido, sin desconocer que este efectivamente existió.

A consideración de DELGADO GUEMBES, la reconsideración es un recurso del debate que le permite al congresista rectificar un error de apreciación o de decisión que se encuentra contenido en un acuerdo aprobado por el Parlamento. El autor coincide en considerar que lo que se pretende es revocar un acuerdo previo, no la votación.⁵

Cabe resaltar que, en aquellos casos en los que se presenta una reconsideración por parte de un congresista, aunque se realiza por escrito, su presentación es puesta en conocimiento del Pleno por parte del presidente a través de un anuncio, para luego poner al voto la propuesta de reconsideración planteada. Considerando que el pedido de reconsideración conlleva necesariamente una votación, no hace falta que el Reglamento señale expresamente que su presentación obliga a la Presidencia a comunicarla al Pleno, pues esta se encuentra implícita en su trámite para ser sometida a votación.

5.4. Sobre la STC 321/2023 y la oportunidad para cambiar el sentido del voto

Recientemente se ha emitido la Sentencia 321/2023 del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0007-2021-PCC/TC referida a la demanda de conflicto competencial interpuesta por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en contra del Congreso de la República. El caso versa sobre la aprobación de la Moción de Orden del Día 028 en la sesión del Pleno de fecha 19 de agosto de 2021, mediante la cual se creó una Comisión Investigadora.

⁵ Delgado-Guembes, C (2012). *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso peruano*. Congreso de la República, Oficialía Mayor. Pág. 317.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

A consideración del Tribunal Constitucional se produjo un vicio competencial de procedimiento, puesto que la Moción 028 no fue válidamente aprobada, al no haber reunido el número de votos impuesto por el literal a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, es decir, el 35% del número legal de congresistas que equivale a 46 parlamentarios⁶. Ello, debido a que, a su consideración, el resultado varió durante el desarrollo de la sesión, pues si bien sí se llegó a contar inicialmente con los 46 votos, posteriormente un congresista solicitó por escrito el cambio del sentido de su voto para que pase de "a favor" a "abstención", lo cual tuvo lugar antes de que se aprobara la dispensa del trámite de sanción del acta y culmine la sesión.

Cabe precisar que el presente análisis no busca ingresar en una controversia sobre lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional, sino más bien advertir una oportunidad de mejora a propósito de la interpretación aplicada por dicho órgano, de manera que las decisiones adoptadas por el Pleno se encuentren dotadas de seguridad jurídica y todos sus miembros tomen conocimiento oportuno del sentido de cada decisión adoptada en su seno. Por lo que se busca verificar si la conservación del sentido interpretativo vigente podría dar lugar a escenarios anómalos de incertidumbre susceptibles de distorsionar la propia labor parlamentaria.

En el caso en concreto de la Moción 028, esta fue inicialmente aprobada en la sesión del Pleno de fecha 12 de agosto de 2021, en la misma sesión los congresistas Cerrón Rojas y Varas Meléndez solicitaron la reconsideración de dicha votación. Una semana después, en la sesión del Pleno de fecha 19 de agosto de 2021 se sometió a votación la reconsideración planteada. El Tribunal Constitucional se detiene en la secuencia de cuatro momentos de dicho Pleno en particular: i) Votación de la reconsideración (5:32 pm); ii) Nueva votación de la Moción 028 (5:40 pm); iii) Solicitud escrita de cambio de voto del congresista Arriola Tueros (7:38 pm); y, iv) Aprobación de la dispensa del trámite de sanción del acta y culminación de la sesión (8:55 pm).

Como se aprecia, la solicitud del congresista sobre el cambio de sentido del voto ya emitido tuvo lugar casi dos horas después de realizada la votación. El Tribunal Constitucional estimó que dicha solicitud no encajaba en el supuesto de una rectificación o de reconsideración, pues el congresista no planteó un supuesto de duda sobre el resultado que buscara repetir la votación ya realizada, ni tampoco buscó que se lleve a cabo una nueva votación, sino que solamente hacía referencia al sentido de su propio voto.

A fin de respaldar la viabilidad del cambio de voto de manera posterior al cierre de la votación, con capacidad de alterar el resultado ya proclamado por la Presidencia del Congreso, el Tribunal Constitucional sostiene que la práctica parlamentaria (como regla no escrita) respalda la posibilidad de incorporar votos y cambios de votos antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción⁷.

⁶ Tribunal Constitucional del Perú (2023). Sentencia recaída en el Expediente 0007-2021-PCC/TC. Jurado Nacional de Elecciones contra el Congreso de la República. 23 de julio. Fundamentos Jurídicos 114 y 115. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00007-2021-CC.pdf>

⁷ Ibid. Fundamento Jurídico 102.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Reconoce que el Reglamento del Congreso no contempla regla específica que resulte aplicable al cambio del sentido del voto, encontrándose frente a una laguna de la ley, por lo que estima necesario establecer dos criterios a observar en la solicitud de cambio de voto por aplicación analógica del artículo 58: a) haber sido formulado por escrito; y, b) ser presentado antes de la aprobación del acta o de la dispensa del trámite de su sanción.

El propio Tribunal Constitucional admite en su razonamiento que un cambio de voto puede ser considerado como una decisión anómala y disfuncional; sin embargo, admite también que ello no impide que el cambio sea tomado en cuenta, siempre que se verifique el cumplimiento de los criterios anteriormente comentados⁸.

Se estima relevante profundizar en el carácter "anómalo y disfuncional" que el propio Tribunal Constitucional reconoce en la conducta consistente en el cambio de voto posterior a la proclamación del resultado. La calificación de esta no es irrelevante pues revela que quiebra la lógica bajo la cual funciona un proceso de votación que culmina con la proclamación de un resultado, así como los supuestos en los que dicho resultado puede modificarse.

El reconocimiento reglamentario tanto de la figura de la rectificación como de la reconsideración se basa en la premisa de la publicidad de un resultado que se pone en conocimiento de los miembros del Pleno. En el primer caso, una vez conocido el resultado por los congresistas como consecuencia de su proclamación, es uno de ellos quien manifiesta su duda sobre este, mientras que, en el caso de la reconsideración, se reconoce plenamente que se ha obtenido un resultado determinado y es a partir de dicho reconocimiento que uno o más congresistas plantean a sus pares la posibilidad de volver a someter el asunto a votación, a la espera de un resultado distinto al ya obtenido.

En ambas figuras, la potencialidad de obtener un resultado distinto al inicialmente proclamado es completamente clara para los miembros del Pleno, pues entienden que la repetición de una votación o la realización de una nueva votación, pueden representar no solo un simple cambio en la contabilidad final de los votos "a favor", "en contra" o "en abstención", sino una variación sustancial en el resultado final de la valoración conjunta de dichos votos, de manera que un resultado que inicialmente dio lugar a proclamar que una proposición había sido aprobada, puede pasar a ser rechazada y viceversa.

En tanto que, un cambio del sentido del voto emitido por un congresista sobre una proposición respecto de la cual ya se ha proclamado un resultado, contaría con la misma capacidad que una rectificatoria o una reconsideración para alterar el resultado de la votación inicialmente proclamada, corresponde verificar si cumple con el mismo estándar de publicidad que observan dichas figuras.

⁸ *Ibid.* Fundamento Jurídico 111.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Tal como se indicó previamente, si luego de realizarse una votación se plantea una rectificación o una reconsideración a solicitud de cualquier congresista, los miembros del Pleno son públicamente informados sobre dichas iniciativas. En el primer caso, el presidente solicitará que se lleve a cabo nuevamente la votación, mientras que, en el segundo caso se someterá a votación la procedencia del pedido de reconsideración, para que solo en caso de ser aprobado, los congresistas puedan volver a emitir su voto sobre la proposición en debate.

El cambio de voto individual posterior a la proclamación del resultado se aparta notablemente de la rectificatoria y de la reconsideración, pues a diferencia de estas, su realización no se pone en conocimiento de inmediato a los miembros del Pleno. Esta ausencia de publicidad no resulta inocua si se toma en consideración que dicho cambio puede alterar el resultado de la proposición ya debatida como en el caso sometido a conocimiento del Tribunal Constitucional. En dicha oportunidad, el cambio de voto del congresista que presentó la solicitud por escrito dos horas después de cerrada la votación y anunciado el resultado de esta, implicó no solo la suma de un voto más al conteo de abstenciones, sino que comprendía a su vez la pérdida de un voto a favor con el cual ya no se alcanzaba el porcentaje mínimo de votos requeridos para que la moción sea aprobada.

De tal manera, la aplicación analógica de las reglas del artículo no se agotaría únicamente en la formulación por escrito y la presentación previa a la aprobación del acta o la dispensa del trámite de su sanción para, sino que también debía comprender la publicidad del cambio de voto posterior al cierre de la votación. Ante ello, podría sostenerse que dicho criterio no resultaría exigible para los cambios individuales de voto, ya que su ámbito se delimita únicamente al congresista que lo manifiesta, mientras que todos los congresistas participan de la votación en la rectificatoria y la reconsideración por lo que solo en dichos casos, corresponde que sean informados.

La explicación en abstracto de la relevancia de la publicidad de estas acciones puede no describir apropiadamente su real magnitud, por lo que se plantean ejemplos prácticos para hacer patente los escenarios de inseguridad jurídica a los que se enfrentaría el Congreso de tornarse en una práctica ordinaria:

- a) En la reciente elección del actual Defensor del Pueblo en la sesión del Pleno del 17 de mayo de 2023 se obtuvieron 88 votos a favor, 24 en contra y 9 abstenciones. Tal como prevé la Constitución, se requiere el voto de dos tercios del número legal de congresistas para dicha elección, por lo que, tan solo dos votos a favor menos habrían dado lugar a un resultado distinto. Adicionalmente, debe recordarse que se sometió a voto la reconsideración de dicha elección en la sesión del Pleno del 18 de mayo, por lo que bajo el razonamiento del Tribunal el cambio de voto se habría podido comunicar por escrito también en dicha fecha, al no haber precluido tampoco la posibilidad de reconsiderar.

En ese escenario, resulta atendible preguntarse qué hubiese ocurrido si antes del cierre de la sesión del 17 de mayo de 2023, dos congresistas que votaron a

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

favor comunicaban por escrito que cambiaban el sentido de su voto a "en abstención" ¿De qué manera habría comunicado el presidente del Congreso que la elección del Defensor del Pueblo quedaba sin efecto por el cambio de voto de dos legisladores?

- b) Imagínese ahora la votación que defina la vacancia de un presidente de la República, pudiendo remitirnos al caso del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard, cuando en la sesión del Pleno del 21 de diciembre de 2017 se rechazó la moción de vacancia al alcanzar 79 votos a favor de los 87 necesarios para que esta sea aprobada. En ese caso ¿qué hubiese ocurrido si antes del cierre de dicha sesión ocho congresistas que votaron en abstención comunicaban el cambio del sentido de su voto para que estos sean "a favor"? ¿cómo se habría determinado la vacancia de un presidente de la República luego de ya proclamado el rechazo de esta por parte del presidente del Congreso?

Aunque poco probables, los escenarios antes descritos no resultan imposibles bajo la actual interpretación del Tribunal Constitucional, pues, aunque caracterice el cambio de voto como una anomalía, de cumplirse con los criterios que ha establecido se le reconoce capacidad suficiente para vaciar de contenido los resultados ya proclamados por el presidente del Congreso en votaciones que a su vez ha declarado como "cerradas" a sus pares en el hemiciclo.

5.5. Sobre el cierre de las votaciones en el Derecho Comparado

Limitarse únicamente al Reglamento del Congreso y a la práctica parlamentaria nacional, podría implicar que se esté dejando de lado el razonamiento que inspira el procedimiento parlamentario en otros Estados en los que se reconoce y prevé un tratamiento específico a los casos de cambio de voto posteriores al cierre de una votación, o, más bien se estaría dejando de lado la identificación de Estados cuyos procedimientos parlamentarios se han estructurado y desarrollado sobre la premisa de que cerrada una votación no cabe realizar un cambio en el sentido del voto. Para tales fines se recogen las disposiciones que regulan los procedimientos de votaciones en los órganos representativos de España, México, Alemania, Bélgica, Francia, así como en el Parlamento Europeo y el Parlamento Andino.

a) España

Además de prever los tipos de votación (por asentimiento a la propuesta de la Presidencia, ordinaria, pública por llamamiento o secreta) el artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados también se ocupa del tratamiento de situaciones excepcionales en las que los Diputados estén impedidos del desempeño de la función parlamentaria como en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad, casos en los cuales autoriza a los Diputados a emitir su voto mediante procedimiento telemático⁹.

⁹ Congreso de los Diputados del Reino de España. Reglamento del Congreso de los Diputados. Disponible en: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Para la emisión de un voto de manera telemática como supuesto excepcional, luego de realizarse la solicitud y ser autorizado por la Mesa de la Cámara con la precisión del periodo de tiempo en el que se podrá emitir el voto telemático, se precisa que este debe ser necesariamente emitido y verificado con carácter previo al inicio de la votación correspondiente. La regulación no prevé escenario alguno en el que se autorice que el Diputado pueda incorporar su voto con posterioridad al cierre de una votación, menos aún el cambio del sentido del voto ya emitido.

De la revisión integral del Reglamento del Congreso de los Diputados se verifica que este no contempla como supuesto a regular el cambio del sentido de un voto luego de anunciado el resultado de la votación en la que fue emitido o la incorporación posterior de un voto en una votación también concluida. Como se advierte, aun cuando contempla escenarios excepcionales para la emisión del voto de manera telemática, es claro y tajante al establecer la necesidad de que este sea transmitido de manera previa al inicio de la votación para la cual se realiza.

b) Estados Unidos Mexicanos

El Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (o "Congreso de la Unión") dispone en su artículo 136 como regla general para las votaciones que, la Secretaría comunicará el resultado al presidente y este hará el anuncio de aquel al Pleno para luego continuar con el trámite correspondiente.

En el caso de votaciones nominales en las que no sea posible utilizar el sistema electrónico, prevé cinco pasos entre los que se encuentra el deber de los secretarios de preguntar dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar, para que luego de ellos voten los integrantes de la Mesa Directiva. Los secretarios realizan el cómputo inmediato de los votos y dan a conocer el número de diputados que votaron a favor, en contra o se hayan abstenido de votar, luego de lo cual el presidente anuncia el resultado al Pleno y ordena su publicación. La aplicación de la regla general por la cual la Secretaría comunica el resultado al presidente y este lo anuncia formalmente, se replica de igual manera en la votación económica y en la votación por cédula¹⁰.

El Reglamento del Senado de la República sigue el mismo razonamiento que la Cámara de Diputados de manera que el procedimiento de votación concluye con el anuncio o declaratoria formal del resultado de la votación por parte del presidente de la Cámara, luego de lo cual se continua el trámite correspondiente, sin prever variaciones posteriores a lo ya publicitado por el presidente a sus pares.

c) Chile

¹⁰ Cámara de Diputados del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

El artículo 152 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile regula el procedimiento de votación nominal o de las elecciones, precisando que, antes de comenzar el escrutinio el Secretario debe preguntar en voz alta al Pleno, en dos oportunidades, como sus pares mexicanos, si algún diputado no ha emitido su voto. Una vez completada dicha tarea, el presidente declara finalizado el acto diciendo "terminada la votación". El Reglamento toma el recaudo de no dejar espacio a las dudas sobre la incorporación de votos posteriores al cierre de la votación, pues dispone que luego de las palabras del presidente, no se admitirá el voto de ningún diputado, ni siquiera por un asentimiento unánime de la Sala.

Realizado el escrutinio, el Secretario anuncia el resultado de cada votación, mientras que el presidente proclama las decisiones de la Cámara, pues en concordancia con el artículo 55 de su Reglamento, las funciones del presidente comprenden el ordenar que se reciba la votación, fijar su orden y proclamar las decisiones de la Cámara¹¹.

d) Alemania

Además de la previsión general de reglas para la votación el Reglamento del Bundestag Alemán también contempla un sistema para el recuento de votos que da cuenta sobre su posición en relación a cambios posteriores o adición de votos. El artículo 51 de su Reglamento dispone que cuando no exista claridad sobre el resultado que haya arrojado una votación, se realizara una verificación y en caso de persistir esta, se procede al recuento de votos a través de un método totalmente presencial consistente en que los miembros del Bundestag abandonen el salón de sesiones, para luego ingresar por una puerta previamente designada para las alternativas de voto ("sí", "no" y "abstención") donde los secretarios cuentan los votos en voz alta, siendo labor del presidente dar una señal para indicar el final del recuento. Se señala expresamente que "Los miembros del Bundestag que entren después no serán contabilizados". Finalmente el presidente proclama el resultado, proclamación que realiza tanto en el recuento de votos como en las votaciones nominales, luego de contabilización por parte de los secretarios.¹²¹³

¹¹ Artículos 55, 152 y 155 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Disponible en:

https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/reglamento.pdf

¹² Deutscher Bundestag. Reglamento del Bundestag Alemán y Reglamento de la Comisión Mixta. Edición traducida al español actualizada a abril de 2020. Disponible en:

https://www.bundestag.de/resource/blob/582448/c4352a57ae2c46ba7330c15f03290ba1/flyer_reglamento_pdf-data.pdf

¹³ Cabe precisar que si bien el Bundestag contempló reglas especiales a propósito de la pandemia del COVID 19 mediante la incorporación del artículo 126a en su Reglamento, tales como la disminución del quorum presencial para su Pleno como para sus comisiones, así como la autorización para celebrar votaciones utilizando medios electrónicos de comunicación, siempre concibió dichas reglas como provisionales, pues ya desde la norma que incorporó dicho artículo se estableció que la regla dejaría de aplicar el 30 de setiembre de 2020, plazo que se fue extendiendo hasta diciembre de 2022, cuando se derogó por completo el artículo 126a, mediante la publicación del 23 de diciembre de 2022 en el Bundesgesetzblatt. Disponible en:

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_/*\[!@attr_id='bgbl122s2598.pdf'\]](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_/*[!@attr_id='bgbl122s2598.pdf'])

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

e) Bélgica

Según el artículo 58 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga, en el caso de las votaciones en voz alta o las nominales, antes de cerrar la votación el presidente debe invitar a los miembros que no hayan emitido su voto a tomar parte en la votación. Adicionalmente, su artículo 61 contempla que en el caso de las votaciones nominales el presidente debe preguntar a los miembros si han verificado su voto, pues tal como explica en el mismo artículo, si luego del cierre de la votación un miembro declara haberse equivocado o que por error omitió votar, dicha declaración no tiene efecto alguno en la votación¹⁴. El mismo artículo precisa que el resultado de las deliberaciones debe ser declarado por el presidente.

En cuanto a las funciones del presidente, su artículo 5 establece que entre estas se encuentra la de anunciar el resultado de los votos y la decisión de la Cámara. Las reglas previstas por el Reglamento belga dan cuenta de la activa participación del presidente para llevar adelante el procedimiento de votación en el que se asegura que el anuncio final de la decisión represente adecuadamente la decisión de la Cámara, para lo cual antes de cerrar las votaciones tiene el recaudo de invitar a los representantes a emitir su voto y también insta a los representantes a revisarlo a fin de evitar equivocaciones, pues también establece con completa claridad que ninguna declaración posterior al cierre de la votación podrá afectar el resultado, por lo que su función referida al anuncio del resultado de la votación y la decisión formada a propósito de esta también resultan relevantes para dotar de firmeza lo decidido.

f) Francia

En principio las votaciones se realizan a mano alzada según lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Asamblea Nacional, el mismo dispone que en caso de duda procede el voto poniéndose de pie, y si la duda persiste se realiza un escrutinio público ordinario, aunque el presidente tiene la discrecionalidad de decidir ir directamente al escrutinio público ordinario con la primera votación a mano alzada que genere duda. En este último tipo de escrutinio se prevé que sea realizado por medio electrónico y solo en caso de que este no funcione, se procede a utilizar papeletas.

Por su parte, el artículo 68 del Reglamento prevé un parámetro similar al de su par belga, al hacer explícito que ninguna rectificación se admite después del cierre del escrutinio y que el resultado de las deliberaciones de la Asamblea se proclama por el presidente¹⁵. Asimismo, los resultados del escrutinio proclamados por el presidente cuentan con la asistencia de los secretarios para su constatación.

¹⁴ Chambre des représentants de Belgique. Reglamento de la Cámara de representantes. Versión disponible en su idioma original en:

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf

¹⁵ L'Assemblée Nationale. Reglamento de la Asamblea Nacional: Versión disponible en:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

g) Parlamento Europeo

El artículo 22 del Reglamento interno del Parlamento Europeo comprende las funciones del presidente entre las cuales se encuentra el poner los asuntos a voto y anunciar el resultado de las votaciones. Por su parte, en cuanto a las reglas generales de votación, precisa que estas deben realizarse a mano alzada; sin embargo, el presidente puede determinar que la votación sea llevada a cabo mediante un sistema de votación electrónica, el mismo que utiliza cuando considera que el resultado de una votación a mano alzada es dudoso, en cualquier caso el presidente establece cual es el resultado de la votación y lo anuncia¹⁶.

Considerando que el sistema de votación a mano alzada es más propenso a presentar diferencias en su contabilidad, el Reglamento prevé la posibilidad de que se planteen cuestiones de orden referidas a la validez de una votación luego de que el presidente haya declarado que la votación ha sido cerrada, siendo así cualquier miembro puede solicitar que el resultado sea revisando mediante el sistema de votación electrónica, en estos casos la decisión del presidente sobre los resultados de la votación es final.

h) Parlamento Andino

El Reglamento General del Parlamento Andino prevé las atribuciones de sesión de su presidente en su artículo 25, las cuales incluye el dirigir los debates, velar por la correcta aplicación del reglamento, conceder la palabra, someter a votación los asuntos y proclamar las decisiones.

En cuanto a las modalidades de votación, el artículo 99 las clasifica en votación ordinaria o no registrada, nominal o registrada, y, secreta. La primera de estas se realiza levantando la mano o poniéndose de pie, mientras que la segunda consiste en un llamado y la respuesta del parlamentario en voz alta. No obstante, el mismo Reglamento contempla que en situaciones de desastre, calamidad pública, de seguridad u otras circunstancias excepcionales, las reuniones pueden realizarse de manera virtual mediante la utilización de tecnología¹⁷.

Al igual que el Reglamento del Congreso de la República del Perú, prevé la figura de la reconsideración que puede ser solicitada por cualquier parlamentario, en la misma sesión o en la siguiente, antes de la aprobación del acta, requiriendo una mayoría calificada.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf

¹⁶ Parlamento Europeo. Reglamento interno del Parlamento Europeo. Edición en español disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08_ES.pdf

¹⁷ Parlamento Andino. Reglamento General del Parlamento Andino. Disponible en:

https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/Reglamento_Parlamento_Andinoweb_2023.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

5.6. Sobre la propuesta en atención a la problemática expuesta y el sustento del texto sustitutorio

Como se ha hecho patente en el contenido del proyecto de resolución legislativa 5687/2023-CR, la interpretación sostenida actualmente por el Tribunal Constitucional en relación a la oportunidad del voto, plantea un escenario en el que la seguridad jurídica puede verse comprometida por la posibilidad latente de modificar el resultado ya proclamado de una votación cerrada, lo que generaría una desorganización de los actos parlamentarios al tratarse de un acto anómalo.

Asimismo, la propuesta planteada en el proyecto tiene por objeto la delimitación de la oportunidad de las votaciones con la finalidad de que mediante esta se dote de seguridad jurídica los acuerdos adoptados a través de estas por el Pleno del Congreso. La fórmula propuesta en el proyecto se ocupa de hacer explícito el deber del presidente de proclamar el resultado, luego de cerrada la votación, así como la restricción para la modificación o adición de votos luego de dicha proclamación.

La revisión de las figuras como la rectificación y la reconsideración, así como de las reglas que ordenan las votaciones en los Reglamentos de las Cámaras del Poder Legislativo en otros Estados y organismos internacionales, permite verificar la coincidencia en ciertas prácticas, el rol de la Presidencia de los órganos, la relevancia del orden para la realización de las votaciones, así como los escenarios en los que revisan los resultados de estas.

Para empezar, se observa que, en contraste con el Congreso peruano, la mayoría de Reglamentos no contempla la figura de la reconsideración en cuanto a materias que ya han sido sometidas a votación ante los representantes, por lo que existe una clara tendencia a la conservación de los actos sobre los que el Pleno ya se ha pronunciado, mientras que figuras análogas a la rectificación sí son más comunes en los Reglamentos aunque atendiendo a la modalidad de votaciones que presenten un margen de error por su naturaleza, tales como el voto a mano alzada o poniéndose de pie. En ese caso, la incorporación de la tecnología en el quehacer parlamentario, al menos en el caso peruano, ha desplazado de manera importante la utilización de la figura de rectificación.

Dejando de lado las figuras antes mencionados, se puede observar que hay una lógica común que inspira los Reglamentos en cuanto a la votación y al rol de la Presidencia, y se encuentra referida a la significancia que tiene el acto de contabilizar los votos y la proclamación del resultado obtenido a

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

partir de estos por parte del presidente. Si bien los Reglamentos también toman en consideración la necesidad del levantamiento de actas para el registro y ejecución de los acuerdos, lo cierto es que, ninguno contempla un procedimiento para que un representante o miembro de una Cámara pueda hacer efectiva una modificación en el sentido de su voto, cuando la votación para la cual este busca causar efectos ya fue cerrada y el resultado proclamado.

Lo anterior no es un aspecto para nada inocuo y su relevancia se hace patente de diferentes maneras en los Reglamentos, no solo por la ausencia de su regulación dentro de dichos cuerpos normativos, sino también de manera explícita en los recaudos que se toman como las consultas en voz alta en el caso mexicano, la prohibición de admitir votos luego de proclamado el resultado en el caso chileno, ni siquiera si dicha incorporación es solicitada unánimemente por los diputados, recaudo que también se encuentra explícito en el caso alemán cuando se utiliza la votación mediante la contabilidad de votos por ingreso a la Sala.

El caso belga, toma no una sino dos precauciones para fortalecer la proclamación del resultado cuando se ocupa de invitar a los representantes que no han emitido su voto a realizarlo y de solicitar que se verifique el sentido de los votos emitidos, pues cualquier declaración posterior de equivocación en la votación no tendrá efecto alguno. Una rigurosidad que replica la Asamblea Nacional de Francia al también hacer explícito que no se admiten rectificaciones posteriores al cierre.

Como se pudo desarrollar previamente en los apartados referidos a la reconsideración y a la Sentencia del Tribunal Constitucional, el cambio del sentido de un voto representa una anomalía. No obstante, además de su carácter anómalo, debe observarse que tampoco opera en pie de igualdad con la reconsideración por dos aspectos trascendentes: la inmediatez y la publicidad de sus efectos; ello, independientemente de que puedan ser presentados por escrito en la misma oportunidad.

El Reglamento no solo no contempla la figura del cambio de voto, sino que esta figura nacida de la interpretación tampoco puede equipararse en su tratamiento a la reconsideración. Cuando un congresista plantea la reconsideración respecto de una votación cuyo resultado ya fue proclamado, no puede modificar el resultado por la sola manifestación de su voluntad de realizar una reconsideración, sino que la modificación se encuentra sujeta a que el Pleno la apruebe, con el voto de más de la mitad del número legal de congresistas, una vez aprobada la reconsideración será la nueva votación a realizarse la que defina el resultado, es decir, entre la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

presentación de la reconsideración y un potencial nuevo resultado mediarán dos votaciones en las que participa el Pleno.

Sin embargo, en el cambio de voto en casos límites en el que el resultado se definió por la mínima diferencia, cuenta con potencia plena para alterar el resultado sin pasar por más filtros que los formales, pues el Pleno no es consultado sobre su procedencia o aprobación como con la reconsideración y no da lugar a una nueva votación, sino que la sola presentación del documento que manifiesta el cambio de voto alterará el resultado, ello, sin necesidad de que el presidente lo proclame, tal como ocurrió en el caso resuelto por el Tribunal Constitucional.

Aunque los casos "límite" sirven para ejemplificar la incidencia del cambio de voto, lo cierto es que el Tribunal Constitucional no ha establecido un número máximo de congresistas que pueden realizarlo, de manera que cumpliendo con las formalidades del carácter escrito y la oportunidad, lo mismo podría darse el cambio de voto de un congresista que el de todos los miembros de un grupo parlamentario, con lo cual ya no solo sería incierto el resultado en votaciones que se definen por un voto, sino que por la fuerza de los números podrían cambiarse resultados con 10 o 15 votos modificados.

A la inmediatez distinta en la variación de resultados se suma la publicidad también diferenciada en cómo opera la modificación del voto individual, pues al no requerir votación del Pleno para su aprobación, bastará que se presente por escrito a la Presidencia más no que esta la comunique a los congresistas, de manera que los congresistas que no modificaron su voto no conocen si se alteró el número de votos a favor o en contra de una propuesta, ni la variación numérica generada por dichos cambios, ni si se cambió el resultado de la votación.

La última diferencia es particularmente relevante si se considera que el presidente no proclama el cambio de resultado, con lo cual los congresistas pueden perder la oportunidad de plantear una reconsideración del nuevo resultado que ponga a sus pares sobre aviso de que las modificaciones individuales de votos han alterado el resultado que les fue previamente comunicado y pueda, al menos mediante la reconsideración, buscarse retornar al resultado original.

El desarrollo de las diferencias antes mencionadas hace patente que la observancia del carácter escrito y la presentación en la misma oportunidad que una reconsideración, resultan insuficientes para colocar a la modificación del voto en pie de igualdad con dicha figura. Por lo cual, la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

posibilidad de que se replique en el futuro bajo la invocación del criterio del Tribunal Constitucional sí expone a la representación nacional a la normalización de una práctica anómala y contraria a la lógica no solo del propio Reglamento del Congreso del Perú, sino también de los reglamentos de órganos legislativos de otros Estados.

En ese sentido, si bien la propuesta planteada en el proyecto de resolución legislativa atiende la problemática antes descrita, corresponde realizar precisiones adicionales sobre la fórmula planteada que permitan que la modificación del artículo 56 del Reglamento permita a través de su lectura un entendimiento cabal de la imposibilidad de modificar o adicionar votos luego de proclamado el resultado.

La fórmula propuesta incorpora por escrito la lógica que ya se venía aplicando en la práctica parlamentaria, en cuanto a las últimas fases del proceso de votación: el cierre y la proclamación del resultado por parte del presidente. Para añadir que luego de dicha proclamación no procede modificación o adición de votos. Sin embargo, señala también que *"los votos presentados por escrito se consignan en el acta correspondiente, sin alterar el resultado de la votación"*.

El último enunciado puede resultar confuso a la luz de la lógica desarrollada en el mismo párrafo en cuanto a la proclamación del resultado como un hito conclusivo del procedimiento de votación. Si la votación sobre una propuesta legislativa tiene un punto de apertura y de cierre previos a la proclamación del resultado obtenido, quiere decir que los votos sobre esa propuesta en específico solo pueden existir y realizarse en dicho periodo de tiempo.

De tal manera, aunque se tomase el recaudo de precisar que los votos presentados por escrito no alteran el resultado de la votación, se daría a entender que sí es factible emitir "votos" en momento distinto al de la votación, entendiéndose entre su inicio y su cierre, aunque estos serían ineficaces sobre el resultado. Lo anterior debilitaría la lógica sobre la improcedencia de la modificación o adición de votos posteriores a la proclamación, pues los votos o cambios de voto extemporáneos colisionan con el razonamiento de que el voto sobre el asunto específico sometido a votación solo puede emitirse en un periodo delimitado por el cierre de la votación.

Si se considera que antes de cada votación se toma la asistencia mediante tablero electrónico, y la duración de la votación no se contabiliza en segundos desde su inicio como en otros Parlamentos, sino en minutos, se

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES

puede verificar que el tiempo con el que cuentan los congresistas para emitir su voto no resulta insuficiente tanto para verificar que no se omitió emitir el voto, como para verificar que este fue emitido en el sentido que efectivamente se buscaba manifestar. Cuestión distinta será que los congresistas deseen poner en conocimiento de sus pares cual habría sido el sentido de su voto en caso de haberlo emitido oportunamente; no obstante, dicha manifestación no representa un "voto" en los términos anteriormente descritos sobre la oportunidad de su realización.

Finalmente, atendiendo a la modificación del artículo 56 del Reglamento del Congreso y a la luz de la forma en que se vienen desarrollando las sesiones del Pleno en la actualidad en las que se conserva la participación semipresencial, se estima pertinente modificar el segundo párrafo del artículo en cuanto a la referencia del deber del congresista de permanecer en su escaño durante la votación y no abandonar la Sala. Dado que mientras se realicen sesiones semipresenciales, además de la Sala física se contará con la Sala "virtual" desde donde participan los congresistas remotamente y no así desde su escaño físico, el conservar únicamente la disposición sobre el deber de permanecer en la Sala comprenderá de manera suficiente a quienes participan presencial como virtualmente.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente dictamen propone la modificación del segundo párrafo del artículo 56 y del Reglamento del Congreso, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro 3
Cuadro comparativo de fórmula propuesta

Reglamento del Congreso	Texto sustitutorio propuesto por la Comisión
Oportunidad de las votaciones Artículo 56. [...] 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.	Oportunidad de las votaciones Artículo 56. [...] Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún congresista debe abandonar la Sala hasta que concluya el acto de votación. Anunciado el cierre de la votación por el presidente, este proclama el resultado. Luego de ello, no procede modificación o adición de votos. El congresista que se abstenga podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente. [...]"

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**

Algunos beneficios saltantes de la propuesta del presente dictamen son los siguientes:

Cuadro 4
Análisis de beneficios

SUJETOS	BENEFICIOS
Congreso de la República	- Se garantizará la inmutabilidad de los acuerdos adoptados en el Pleno del Congreso y con ello fortalece la seguridad jurídica. - Asimismo, evita anomalías o distorsiones derivadas de variaciones extemporáneas del voto.

En cuanto al análisis sobre costos derivados de la iniciativa legislativa podemos mencionar que su implementación en el quehacer parlamentario no genera ningún costo adicional.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del proyecto de resolución legislativa del Congreso 5687/2023-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

Fórmula legal

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD
DE LAS VOTACIONES**

Artículo único. Modificación del artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica el segundo párrafo del artículo 56 del Reglamento del Congreso de la República, conforme al siguiente texto:

"Oportunidad de las votaciones

Artículo 56. [...]

Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún congresista debe abandonar la Sala hasta que concluya el acto de votación. **Anunciado el cierre de la votación por el presidente, este proclama el resultado. Luego de ello, no procede modificación o adición de votos.** El congresista que se abstenga podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente.
[...]"

Dese cuenta
Sala de comisiones
Lima, 03 de octubre de 2023.



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/10/2023 17:00:0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Afonso FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/10/2023 17:44:03-0500



Firmado digitalmente por:
MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Afonso FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/10/2023 17:39:23-0500
Presidencia
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 14:27:47-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 13:30:41-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/10/2023 17:04:31-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 10:43:41-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 12:06:12-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 14:45:46-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 15:10:55-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 17:59:26-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 16:28:55-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2023 18:09:31-0500

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO
5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES**



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/10/2023 18:08:01-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Hernan FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/10/2023 12:23:05-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/10/2023 12:57:58-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/10/2023 17:03:03-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 5 de octubre de 2023 18:17
Para: Elsa Mirella Portugal Sanchez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 448836a137ea7983716c44a4e77dd011.pdf

[Solicitante]: eportugal@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: SE REMITE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 5687/2023-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE OPORTUNIDAD DE LAS VOTACIONES APROBADO EL DÍA MARTES 03 DE OCTUBRE DEL 2023. SE DEJA CONSTANCIA QUE SE ACORDÓ LA DISPENSA DLE TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPATADOS.

[Fecha]: 2023-10-05 18:17:04

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

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