Proyecto de Resolución Legislativa N° 8296/2023-CR

MAGALY RUÍZ RODRÍGUEZ

PERÚ CONGRESO de la REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

01 JUL. 2024 RECIBIDO 5:42

"PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 78-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO SOBRE DICTAMENES EN EL PLENO"

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2024 16:55:19-0500

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA AL PROGRESO** a iniciativa de la Congresista **Magaly Ruíz Rodríguez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

"RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 78-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO SOBRE DICTÁMENES Y PROYECTOS SUSTITUTORIOS"

ARTÍCULO ÚNICO.- Incorporación del artículo 78-A del Reglamento del Congreso

Se incorpora el artículo 78-A al Reglamento del Congreso, con el siguiente texto:

"Aprobación de modificaciones en el dictamen durante el debate en el Pleno

Artículo 78-A. El presidente de la comisión podrá recoger propuestas que impliquen modificaciones sustanciales a la proposición de ley aprobada en la comisión. Para los dictámenes que no contengan reforma constitucional, dichas modificaciones deberán ser aprobadas por la mitad más uno de los congresistas que votaron a favor del dictamen original para que continúe el debate. En el caso de dictámenes que contengan reforma constitucional, dichas modificaciones deberán contar con la aprobación de las tres cuartas partes de los congresistas que votaron a favor del dictamen original.

La aprobación de estas modificaciones podrá realizarse a través de un acta la cual deberá contar con la firma de los congresistas que estén de acuerdo con las mismas".

Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2024 11:15:01-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2024 16:27:43-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2024 16:01:53-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2024 14:06:37-0500

Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2024 16:16:47-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2024 16:16:59-0500

Firmado digitalmente por: HEIDINGER BALLESTEROS Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2024 19:29:57-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2024 16:16:46-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

La labor legislativa es pilar en los Estados democráticos porque representa el poder del soberano, "el pueblo" para la promulgación de normas que regulan el comportamiento de las instituciones y de la sociedad. El artículo 107 de la Constitución Política del Perú consagra al presidente de la República y a los congresistas[1] el derecho de presentar iniciativas en la formación de leyes. De igual manera, se incluye dentro de este artículo a otros poderes del Estado, instituciones públicas autónomas, Gobiernos Regionales y Locales, además de los colegios profesionales e iniciativa legislativa popular que se regula en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

En nuestro país la iniciativa legislativa que será presentada sea cual sea el origen de este, debe guardar relación con la agenda legislativa aprobada por el Pleno y con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. En el caso de la agenda legislativa, el artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República establece que al inicio de cada período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta especificando los temas o proyectos de ley que consideran prioritarios para debatir y aprobar durante ese período. El Pleno del Congreso votará la inclusión de estos proyectos en la Agenda Legislativa, los cuales serán incluidos si obtienen una mayoría simple. Al ser incluidos, estos proyectos tendrán prioridad en su tramitación tanto en las Comisiones como en el Pleno. Sin embargo, esto no afecta el procedimiento de urgencia para proyectos enviados por el Ejecutivo, conforme al artículo 105 de la Constitución Política del Estado. Se establece entonces una graduación que va desde el proyecto declarado urgente como prioridad para pasar luego a aquellos que hayan sido incluidos en la Agenda Legislativa y en tercer lugar a aquellas de origen ciudadano.

El contenido de la iniciativa legislativa está estructurado conforme a principios parlamentarios que contienen elementos formales y fundamentales como la fórmula legal sustentado por la exposición de motivos relacionado a los hechos y actos que fundamentan y dan motivo a la propuesta planteada y que explican la razón y el sentido de cada artículo. Asimismo, debe contener el efecto de la vigencia de la norma, el análisis costo – beneficio de la fórmula legal.

El proyecto de ley inicia su trámite parlamentario ingresando en la Mesa de Partes Virtual para su debido registro, este se publica de inmediato permitiendo a la ciudadanía su acceso a la propuesta de manera abierta. Asimismo, el artículo 78 del Reglamento del Congreso establece que no se puede debatir ningún proyecto de ley ni dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, en la Gaceta del Congreso o, en su defecto, en el Diario Oficial El Peruano, al menos siete días antes,

[1] Término introducido mediante la Ley 31988, publicada el 20 de marzo 2024.

salvo que se conceda una dispensa en Junta de Portavoces en representación de no menos de tres quintos del total de miembros del Parlamento.

Posteriormente, se informa a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones competentes. Esta derivación puede ser a una sola comisión dictaminadora o a dos comisiones para que analicen y elaboren las propuestas de dictámenes correspondientes. Así se decreta una Comisión principal para el estudio del texto normativo y una Comisión Secundaria para que se contrapese a los trabajos de la primera comisión dictaminadora. Por otro lado, el artículo 77 del Reglamento establece que las comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respecto a la iniciativa legislativa. El informe de la comisión competente permite que el proyecto de ley pase al archivo o continuar su trámite para que sea debatido en el Pleno y ahí se decide su sanción, archivo o vuelta a comisión.

Para el debate en el Pleno del Congreso, es el presidente de la comisión dictaminadora el encargado de sustentar el dictamen previamente aprobado por la comisión. Se abre el debate en el Pleno, permitiendo a los congresistas intervenir para expresar su apoyo, presentar objeciones o sugerencias respecto al dictamen. El debate sigue el orden establecido por el Concejo Directivo, respetando los turnos de palabra y tiempos asignados para cada grupo parlamentario. Durante el debate, los congresistas pueden proponer modificaciones o enmiendas al dictamen. Estas propuestas de modificación deben ser debatidas y de ser necesario el presidente de la comisión a cargo de la presentación del dictamen los recoge y de considerar las modificaciones, él o ella procede a incorporar al dictamen original. Una vez concluida el rol de oradores el presidente del Congreso procede a la votación de la propuesta normativa. Aprobado el proyecto, se redacta la autógrafa y será enviado al Presidente de la República para que lo promulgue en un plazo de quince días útiles.

CAMBIOS EN EL DICTAMEN APROBADO POR LA COMISION DICTAMINADORA

El debate parlamentario permite que los congresistas que representan a diversos sectores de la sociedad sean escuchados y puedan expresar sus puntos de vista sobre los proyectos de ley. A través de la deliberación, los congresistas tienen la oportunidad de identificar posibles defectos, inconsistencias o puntos de mejora en los proyectos de ley. El propósito y función del debate en comisiones están marcados por la especialización. Las comisiones son grupos pequeños enfocados en áreas específicas, permitiendo un análisis detallado y técnico de los proyectos de ley presentado por los legisladores. La naturaleza del debate en las comisiones puede ser más técnica que política en comparación al Pleno, pues los miembros de la comisión, apoyados de asesores técnicos interactúan para facilitar un análisis minucioso.

Históricamente las comisiones se han establecido para gestionar el creciente volumen y la complejidad de los asuntos legislativos, permitiendo así un trabajo más eficiente y especializado. Esto permite que en lugar de que todos los miembros del parlamento debatan todos los proyectos de ley, las comisiones se encargan de realizar una primera revisión detallada y exhaustiva. Esto permite que el Pleno del

Congreso se concentre en los aspectos más críticos y en la toma de decisiones finales, basándose en el trabajo previo de las comisiones.

Como hemos visto, el trabajo realizado en las comisiones permite tener dictámenes especializados y técnicos que muchas veces, cuando este se discute en el Pleno del Congreso son modificados a propuesta de los congresistas y a discreción del presidente de la comisión a cargo del dictamen, que tiene, en la práctica, atribuciones de rechazar o aceptar una o varias propuestas.

Es necesario e imprescindible que las observaciones de los congresistas que propongan modificaciones a la fórmula legal en debate sean técnicamente viables y coherente con el objetivo del dictamen. Sin embargo, en la práctica esto no siempre se refleja en las sesiones del Pleno del Congreso, especialmente en el caso de reformas constitucionales, donde los cambios pueden decidirse unilateralmente por el presidente de la comisión de Constitución y Reglamento en funciones.

Para ilustrar esta dinámica, podemos examinar dos momentos significativos del periodo legislativo 2023-2024 del Congreso de la República. Es así que tenemos la eliminación de los movimientos regionales de nuestra Constitución Política y la última votación respecto a la prohibición para que sentenciados puedan postular a una elección popular.

Para el caso de la eliminación constitucional a los movimientos regionales, la comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen recaído en los proyectos de ley 2027/2021-CR, 2067/2021-CR, 2225/2021-CR, 2287/2021-CR, 2303/2021-CR Y 2343/2021-CR, denominado "Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú a fin de establecer la reelección inmediata por un solo periodo adicional para alcaldes y gobernadores regionales, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE ESTABLECER LA REELECCIÓN INMEDIATA POR UN SOLO PERIODO ADICIONAL PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

Artículo único. Modificación de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el párrafo tercero del artículo 191 y el párrafo tercero del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"**ARTÍCULO 191.** [...]

El gobernador regional es elegido conjuntamente con un vicegobernador regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. **Pueden ser reelegidos de manera inmediata por un solo periodo adicional.** Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
[...]

ARTÍCULO 194. [...]

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. **Pueden ser reelegidos de manera inmediata por un solo periodo adicional.** Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
[...]".

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
14 de noviembre de 2023.

El dictamen, previamente expuesto, fue aprobado durante la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 14 de noviembre de 2023, y entró a debate en el Pleno del Congreso el 29 de mayo. En aquella sesión, la presidente de dicha comisión presentó un Texto Sustitutorio, la cual mantenía la esencia del dictamen inicial. Sin embargo, durante el debate se introdujo un nuevo texto sustitutorio que modificaba el artículo 35 de la Constitución en la cual se eliminaba el término "movimientos" de nuestra Carta Magna, lo cual implicaba la eliminación de los movimientos regionales de nuestra Ley Fundamental sin un proceso deliberativo oportuno y sin escuchar a las organizaciones involucradas. Este nuevo texto fue aprobado en primera votación la misma fecha.

En este extremo, es importante aclarar que no estamos discutiendo el fondo del asunto, ya que compartimos la posición que estos movimientos regionales suelen surgir únicamente durante las elecciones sin una conexión mínima con la ciudadanía. Sin embargo, nos enfocamos en el hecho de que este elemento no formaba parte de los proyectos de ley acumulados, ni fue objeto de debate en la comisión correspondiente, más aún cuando sí existía un dictamen que contenía esa materia y

que fue objeto de discusión en la comisión de Constitución y Reglamento, teniendo como resultado un dictamen recaído en los proyectos de ley 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, los cuales proponía mejorar la representación de los movimientos regionales incrementando a su presencia en las elecciones provinciales y regionales. Estos proyectos de ley estaban en Orden del Día a la espera de ser debatidos en el seno del Parlamento.

Por otro lado, el 14 de junio pasado, el Pleno en ejercicio a su facultad de deliberación al aprobar una cuestión previa relacionada al dictamen recaído en los proyectos de ley 682/2021-PE, 1244/2021-CR, 1374/2021-CR, 2726/2021-CR, 2922/2022-CR, 3249/2022-CR, 3260/2022-CR, 3342/2022-CR, 3581/2022-CR, 3848/2022-CR, 3901/2022-CR, 4121/2022-CR, 4158/2022-CR, 4194/2022-CR, 4240/2022-CR, 4253/2022-CR, 4287/2022-CR y 4307/2022-CR; los cuales proponían la idoneidad en la función pública fueron devueltos a la comisión de origen para un mayor estudio.

Aquí debemos precisar que con fecha 14 de marzo de 2023 se aprobó por MAYORÍA en la comisión de Constitución y Reglamento, la propuesta de modificación de los artículos 34-A, 39-B y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, como podemos observar a continuación:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 34-A, 39-B Y EL INCISO 22 DEL ARTÍCULO 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ, LEY QUE GARANTIZA LA IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo Único. Modificación de los artículos 34-A, 39-B y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú
Se modifican los artículos 34-A, 39-B y el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

"**Artículo 34-A.** Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión dolosa de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado, corrupción de funcionarios, homicidio, trata de personas, secuestro, contra la seguridad nacional y traición a la patria, contra los poderes del Estado y el orden constitucional; el impedimento resulta aplicable hasta diez años después de haber sido rehabilitadas.

Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

En el caso de las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada en calidad de autoras, cómplices o instigadoras por la comisión dolosa de los tipos penales referidos al terrorismo, tráfico ilícito de drogas, violación de la libertad sexual, colusión, peculado, corrupción de funcionarios, homicidio, trata de personas, secuestro, contra la seguridad nacional y traición a la patria, contra los poderes del Estado y el orden constitucional; el impedimento resulta aplicable hasta diez años después de haber sido rehabilitadas.

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.
(...)
22. El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, **con excepción de lo dispuesto en los artículos 34-A y 39-A.**"

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
14 de marzo de 2023.

El Consejo Directivo, en sesión del 06 de junio del 2023, tomó conocimiento del dictamen y mediante Junta de Portavoces celebrada el 13 de setiembre del mismo año se incluyó en Agenda del Pleno. Asimismo, con fecha 13 de junio del 2024, se llevó a cabo el debate correspondiente en el Pleno. Durante este proceso, la presidente de la comisión de Constitución presentó en dos ocasiones diferentes textos sustitutorios que modificaban la propuesta inicial aprobada por el órgano colegiado. Estos cambios implicaban la reducción del alcance de la prohibición de ejercer funciones públicas o cargos de elección popular para personas condenadas

por comisión dolosa de delitos, mediante la eliminación o adición de términos a su discreción.

Algunos legisladores autores de las iniciativas legislativas expresaron su desacuerdo con la forma en que se modificó y alteró el contenido de la fórmula legal aprobada, refiriéndose a ella como "desnaturalizada" y alejada del consenso inicial y de los intereses de los sectores representados.

En consecuencia, en ambas oportunidades las modificaciones introducidas no fueron debatidas en la comisión de origen y que al no ser materia de las iniciativas legislativas acumuladas no se cuenta con la opinión institucional competente ni de expertos que podrían haber enriquecido tal debate. Es menester establecer mecanismos que eviten la reproducción de normas sin suficiente debate y se garantice el respeto a los principios y valores consagrados en nuestra Constitución y Reglamento, especialmente en el caso de reformas constitucionales.

Aunado a ello, se debe tener en cuenta que si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad; esto no implica que pueda dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4). De ello se interpreta que el procedimiento parlamentario dispone de un amplio margen de acción, pero debe respetar las obligaciones derivadas de la Constitución, del "bloque de constitucionalidad", que en este caso sería los artículos 102 y 105 de nuestra Constitución.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N°00004-2021-PI/TC, en sus fundamentos hace referencia a la importancia de la deliberación para sostener tanto su legitimidad como legalidad, conforme se precisa lo siguiente:

> ***14***. *Al respecto, es necesario tener en cuenta que, en efecto, hay casos en los que el Congreso puede haber seguido el íter procedimental previsto para la aprobación de una ley y, sin embargo, puede no haberse dado una deliberación mínima, que permita afirmar que la ley es constitucional. En este sentido, con base en la jurisprudencia de este Tribunal, en muchas ocasiones es insuficiente realizar tan solo un análisis de "forma" y otro de "fondo" como las únicas opciones posibles a efectos de evaluar la constitucionalidad de una determinada disposición. En efecto, este Tribunal ha acogido la posibilidad de evaluar específicamente la existencia de déficits de deliberación y reflexión (cfr., entre otros, los análisis contenidos en las Sentencias 00006-2018-AI, fundamento 17 y ss.; 00012-2018-AI, fundamento 14 y ss.; 00020-2019-AI, fundamentos 44-58), los cuales, más aún en un sistema de Congreso unicameral como el peruano, no podrían ser considerados tan solo como vicios "de forma", es decir, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o de las tramitaciones formales.*
>
> ***15***. *Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que contravienen el principio democrático consagrado en la Constitución. En*

efecto, este principio se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de "respeto a los derechos de las minorías", el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como "democracia sustantiva"); el principio de alternancia (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del "momento del voto", sino que es una "cultura" o "forma de vida", lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).

***17**. Efectivamente, para las concepciones mayoritaristas de democracia tan solo bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un "giro argumentativo" o "deliberativo" en la concepción de la democracia.*

***18**. Este giro, por cierto, se encuentra directamente relacionado, entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (Sentencias 00090-2004-AA, fundamento 12; 03864-2014-PA, fundamento 32; 4101-2017-PA, fundamento 20; 5811-2015-HC, fundamento 42; 06167-2005-HC, fundamento 30; 01803-2004-AA, fundamentos 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.*

***19**. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse, por cierto, se encuentran relacionadas con la "legitimidad" de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada "legalidad" o la "autoridad formal". Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales –como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa– deben ser "legales", pero deben también ser*

"legítimos". Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados.

Si bien las normas antes mencionadas subrayan la importancia de las decisiones del Congreso de la República, estas deben basarse en las razones justificativas para expresarlas, y no únicamente en la imposición del poder a través de los votos. Adicional a ello, la sentencia indica que el poder político no puede actuar de manera arbitraria y que deben justificar sus decisiones cumpliendo con la legalidad y legitimidad.

De este modo, es claro que la legitimidad, e incluso la condición democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.

Asimismo, como pudimos observar en el fundamento 18 de la sentencia antes citada, el Tribunal hace referencia a la debida motivación de las resoluciones y el principio de interdicción de la arbitrariedad, que fue desarrollada en el sustento 20 de la sentencia recaída en el Expediente N°04101-2017-PA/TC, conforme al siguiente texto:

> *"Este Tribunal, en reiteradas oportunidades, ha establecido la relación conceptual necesaria entre el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones y el principio de interdicción de la arbitrariedad. Así, se ha sostenido que "[e]l derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional" (cfr. Sentencia 5601-2006-PA, fundamento 3; 0728-2008-PHC, fundamento 8; entre otras).*
>
> *En esa línea, se ha agregado que "[l]o expuesto se fundamenta (...) en el principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad, el cual surge del Estado Democrático de Derecho (artículo 3 y 43) de la Constitución Política), y tiene un doble significado: a) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; y b) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decesión" (cfr. Sentencia 0728-2008-PHC, fundamento 9).*

En este punto, el Tribunal Constitucional enfatiza que la motivación adecuada de las resoluciones no solo es un deber formal, sino una exigencia sustantiva para asegurar que las decisiones sean legítimas, justas y acordes con los principios constitucionales. La falta de motivación suficiente convierte una decisión en arbitraria, lo cual es incompatible con el ordenamiento jurídico democrático y, por tanto, inconstitucional.

Finalmente, el máximo órgano interpretativo de la Constitución Política, también se ha señalado que cuando se trate de "*trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de*

deliberación" (Sentencia Exp. 0006-2018-PI/TC). En la sentencia antes descrita, los demandantes (más del 25 por ciento del número legal de Congresistas de la República) interpusieron una demanda de inconstitucionalidad con el objeto de declarar la inconstitucionalidad del artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificaba el literal 2) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, pues mediante Junta de Portavoces se había exonerado de dictamen en la Comisión de Constitución y Reglamento.

Sin embargo, si bien el fondo de esta propuesta no aborda sobre la decisión de un órgano colegiado como la Junta de Portavoces, si centra su atención en la discrecionalidad de un congresista que cumple la función de presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, y que debiera de ceñirse al procedimiento legislativo vigente.

Por lo expuesto, es fundamental que cualquier modificación propuesta a un proyecto de ley mantenga coherencia lógica con el contenido original del mismo. En la práctica parlamentaria, un proyecto puede sufrir cambios y modificaciones, sin embargo, estos cambios no pueden ir en contra del principio de unidad de la materia del proyecto en debate.

En el ámbito latinoamericano, tenemos que la Corte Constitucional de Colombia mediante la Sentencia C-308 de 2007:

> *"La Constitución y el Reglamento del Congreso permiten modificar o adicionar un proyecto de Ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate; en cualquier caso, las modificaciones o adiciones deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir debe respetarse estrictamente el principio de unidad de materia... "...Un proyecto de Ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia."*

Con esto, el máximo órgano interpretativo de Colombia establece que las modificaciones introducidas a un proyecto de ley deben estar vinculadas a los temas discutidos y aprobados durante el primer debate, manteniendo una estrecha relación con el contenido original del proyecto.

Por ello, la presente propuesta de resolución legislativa busca incorporar una disposición para los dictámenes relacionados con reformas constitucionales. Cuando estos dictámenes sean sometidos a debate en el Pleno, y los congresistas propongan eliminar o incorporar elementos que modifiquen sustancialmente la naturaleza del dictamen original, el presidente de la Comisión de Reglamento deberá obtener la aprobación de las tres cuartas partes de los congresistas que votaron a favor del dictamen original en la comisión para que el debate continúe.

Esta propuesta centra su atención en asegurar que tales cambios no solo cuenten con el respaldo mayoritario, sino que también sean el resultado de una deliberación más inclusiva y profunda, respetando el principio democrático de deliberación y de unidad de la materia. Somos conscientes que con incorporar la aprobación de tres cuartas partes de los congresistas que votaron a favor del dictamen original ante una modificación sustancial, promoveremos un mayor rigor en la elaboración de leyes contribuyendo a una mayor estabilidad y coherencia en nuestro ordenamiento jurídico, evitando la construcción de reformas apresuradas o mal fundamentadas que podrían generar inconsistencias legales o conflictos en su aplicación.

Finalmente, la aprobación del presente proyecto de ley contribuye a armonizar el Reglamento del Congreso con los principios constitucionales y se garantizará que las reformas constitucionales sean la máxima expresión de un amplio acuerdo y no solo la imposición de una mayoría, protegiendo los derechos y opiniones de las minorías parlamentarias.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa propone incorporar el Artículo 78-A al Reglamento del Congreso de la República a efectos de fortalecer el principio deliberativo que rige la democracia, garantizando la exigencia de un alto nivel de consenso para modificaciones sustanciales en propuestas de reforma constitucional. La incorporación del citado artículo implicará una adaptación de los procedimientos internos de la comisión de Constitución y Reglamento y del Pleno del Congreso, en el siguiente cuadro comparativo se precisan las modificaciones:

Texto Actual	Texto Propuesto
	ARTÍCULO ÚNICO.- Incorporación del artículo 78-A del Reglamento del Congreso **Se incorpora el artículo 78-A al Reglamento del Congreso, con el siguiente texto:** **"Aprobación de modificaciones en el dictamen durante el debate en el Pleno** **Artículo 78-A. El presidente de la comisión podrá recoger propuestas que impliquen modificaciones sustanciales a la proposición de ley aprobada en la comisión. Para los dictámenes que no contengan reforma constitucional, dichas modificaciones deberán ser**

	aprobadas por la mitad más uno de los congresistas que votaron a favor del dictamen original para que continúe el debate. En el caso de dictámenes que contengan reforma constitucional, dichas modificaciones deberán contar con la aprobación de las tres cuartas partes de los congresistas que votaron a favor del dictamen original. **La aprobación de estas modificaciones podrá realizarse a través de un acta la cual deberá contar con la firma de los congresistas que estén de acuerdo con las mismas".**

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley cumple con lo dispuesto en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política, pues no vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal al no demandar recursos adicionales al tesoro público. De igual manera, resulta importante considerar el análisis costo beneficio.

ENTIDADES / ACTORES INVOLUCRADOS	COSTO	BENEFICIO
Estado	Costos asociados a la implementación y ajustes de procedimientos administrativos para la aplicación de la norma. Capacitación para el personal administrativo.	Promover que las modificaciones guarden coherencia con el contenido del proyecto. Mejora la calidad de las leyes aprobadas. Promueve mayor consenso para la votación y mayor consenso para realizar modificaciones constitucionales
Ciudadanía	No se encuentra costos	Percibe que el Congreso de la República alcanza amplios

		consensos y no solo la voluntad de una mayoría. Sentimiento de respeto a las agrupaciones parlamentarias minoritarias.
Partidos Políticos	Inversión en alcanzar mayor consenso interno antes de proponer reformas constitucionales. Posible dificultad en implementar cambios rápidos.	Refuerza el proceso democrático deliberativo interno, alcanzando el consenso. Mayor coherencia y estabilidad en las políticas promovidas por los partidos.

IV. VINCULACION CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA 2023-2024

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Por otro lado, respecto a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2023-2024, guarda relación con los siguientes objetivos y temas del proyecto de ley:

Cumple con el objetivo de Democracia y Estado de Derecho, política de Estado "Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho", proyectos de ley sobre:

- "Reformas en el Reglamento del Congreso".

Lima, junio del 2024.