Proyecto de Resolución Legislativa N° 4676/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO

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

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:28

PROPONEN REGULAR LAS RECONSIDERACIONES DE LAS VOTACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c) y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente,

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE REGULA LAS RECONSIDERACIONS DE LAS VOTACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

Artículo 1.- Objeto

La presente Resolución Legislativa tiene por objeto modificar el artículo 58 del Reglamento del Congreso, a fin de establecer que la presentación de reconsideraciones sea debidamente motivada y que se voten en la misma sesión, o en la siguiente sesión de aquella en la que fue presentada.

Artículo 2.- Modificase el artículo 58 del Reglamento

Modificase el 58 del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

> ***"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.*
>
> *Las reconsideraciones* ***deben ser presentadas por escrito y debidamente motivadas en cuestiones sustanciales sobre el tema tratado, o en errores de procedimiento,*** *luego de las votaciones* ***en el pleno o en comisiones. Su aprobación se realiza en la misma sesión, o en la siguiente a aquella en la que fue presentada, requiriéndose, en el Pleno,*** *el voto de más de la mitad del número legal de congresistas* ***y, en comisiones, de más de la mitad de sus miembros.***

Aprobada la reconsideración se reabre el debate en torno al tema de fondo o de procedimiento que la motivó. El pleno, o la comisión, según sea el caso, deciden si modifican o no la decisión materia de reconsideración, mediante una votación superior a aquella que aprobó la decisión que es reconsiderada.

No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido ***debidamente sustentado*** *que presentan por una sola vez los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de congresistas,* ***o de los 3/5 del número de miembros de la comisión.*** *No se puede presentar reconsideraciones,* ***sin excepción,*** *después de aprobada el acta o 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, ***se tiene por no votada, en cuyo caso*** *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.*

Lima, abril de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RIVAS CHACARA Janet Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 13:01:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2023 18:27:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2023 11:58:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2023 17:39:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2023 10:14:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2023 17:38:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2023 20:11:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para abordar cualquier iniciativa legislativa orientada a modificar la institucionalidad normativa del Reglamento del Congreso, debe llevarnos necesariamente al ejercicio de un breve análisis jurídico sobre la institución parlamentaria y, en ese marco, aterrizar en la naturaleza y jerarquía normativa del Reglamento, que es donde reposa el diseño de la estructura organizativa, el estatuto de los congresistas, y las funciones y los procedimientos a los que se someten en su desempeño.

En este sentido, hay que señalar que el Poder Legislativo está en relación directa con la organización y funciones del Estado o, más precisamente, es uno de los órganos fundamentales de la estructura estatal que tiene la responsabilidad de cumplir una función fundamental del Estado: la función legislativa.

En efecto, la organización del Estado Constitucional de Derecho reposa en el principio fundamental de interrelación y cooperación entre las entidades que cumplen las diversas funciones del Estado, sin afectar la independencia y autonomía que la Constitución les garantiza. Esas funciones, en la concepción de un Estado unitario, corresponden a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Es cierto, sin embargo, que la percepción de algunos sectores del constitucionalismo contemporáneo suelen hablar de la división de poderes, como si en esencia no estuviéramos en un escenario constitucional de distribución de atribuciones y competencias o, más propiamente, de distribución del poder bajo los principios de cooperación, interrelación y control recíproco inter-órganos, a través de mecanismos razonables, equitativos y delimitados que prevengan su ejercicio extralimitado, ilegal y asimétrico.

Lo expresado supone, en el caso del Poder Legislativo, un armazón normativo que sustente su institucionalidad, sus funciones y sus procedimientos en orden a garantizar que éste ejerza adecuadamente los principios de cooperación, interrelación y de control recíproco inter-órganos que forman parte de la función legislativa del Estado.

NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Un primer concepto a considerar respecto de la naturaleza y jerarquía del Reglamento del Congreso, está en el artículo 106 de la Constitución Política cuando expresamente señala ***"mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución..."***, disposición que no solo fija un primer ámbito de aplicabilidad de las leyes orgánicas, sino que, en este caso, confiere al Reglamento del Congreso la naturaleza y jerarquía normativa de ley orgánica.

Ahora bien, las leyes orgánicas tienen una ubicación privilegiada en la jerarquía de normas, cuyo debate y aprobación corresponde exclusivamente al Congreso, lo que las convierte en materia indelegable al Poder Ejecutivo o a la Comisión Permanente del Congreso. Pero otra característica sustancial de las leyes orgánicas, aplicable también al Reglamento del Congreso, es que para su aprobación, modificación o derogación se requiere de votación calificada de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, como lo establece la parte final del precitado artículo 106.

De otra parte, el artículo 94 de la Constitución expresamente establece que ***"el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley..."***, aun cuando ello no limita expresamente que la iniciativa legislativa pueda provenir de cualquiera de los actores legitimados con derecho a iniciativa legislativa, a los que se refiere el artículo 107 de la Constitución.

Esta disposición constitucional con relación al Reglamento del Congreso nos impone una primera reflexión: si bien hemos anotado la naturaleza y jerarquía de ley orgánica que tiene el Reglamento, en tanto regula la organización y funcionamiento de una entidad del Estado prevista en la Constitución, el artículo 94 no se refiere a la ley orgánica del Congreso, sino al Reglamento, al que asigna **fuerza de ley.** En cuanto a la denominación, podemos considerar que el Reglamento no tiene todos los atributos procedimentales de una ley, pues su promulgación no corresponde al Presidente de la República sino al presidente del Congreso, procedimiento que solo por excepción se da en las leyes observadas por el Ejecutivo, y aprobadas por insistencia por el Congreso de la República.

Con relación a que el Reglamento tiene fuerza de ley, debemos entender que la Constitución inviste al Reglamento de fuerza material de ley, toda vez que, como hemos señalado, formalmente no es una ley. Es cierto que es aprobado por el Congreso con todas las formalidades del procedimiento legislativo, no fue promulgado como la ley, por eso en el sistema de fuentes goza de rango jerárquico y de fuerza de ley.

SOBRE LAS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

El Reglamento del Congreso no solo tiene la naturaleza y jerarquía de ley orgánica en cuanto regula la estructura y funciones del Poder Legislativo, sino que al mismo tiempo establece las normas de funcionamiento del Congreso relacionadas con el desarrollo de las sesiones, quorum, debates, votaciones, rectificaciones, **reconsideraciones,** cuestiones de orden, cuestiones previas, etc., y otras medidas que deben observarse en los procedimientos parlamentarios.

En ese orden de ideas, un aspecto que reviste particular relevancia son las **reconsideraciones de las votaciones** que presentan los congresistas luego que éstas se producen durante los debates en el Pleno o en las comisiones, **con la finalidad de volver a reflexionar sobre el sentido de la votación y, de ser el caso, volver a votar el asunto.**

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 58 del Reglamento del Congreso establece que ***"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",*** con las únicas limitaciones de que no pueden ser presentadas para reconsiderar aquellas reconsideraciones que han sido previamente votadas, salvo si por excepción lo solicitan los grupos parlamentarios que representan 3/5 del número legal de Congresistas; o que no pueden ser presentadas **"después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación".**

SOBRE LA PERTINENCIA DE LAS RECONSIDERACIONES EN LOS PROCEDIMIENTSO PARLAMENTARIOS

De la misma manera que en el procedimiento administrativo el recurso de reconsideración se formula ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo, a efectos que revise su decisión a la luz de una nueva sustanciación con el auxilio de nuevas pruebas, y adopte una nueva decisión o ratifique la primera, **las reconsideraciones en los procedimientos parlamentarios tienen o debe tener la misma finalidad, es decir, revisar la decisión adoptada en un primer momento al amparo de elementos sustanciales que no se tuvieron en cuenta, o de errores de procedimiento que indujeron a una decisión cuestionable.**

Precisamente por ello, las reconsideraciones en los procedimientos parlamentarios se plantean ante la misma instancia que tomó una decisión a través del voto, con el fin de subsanar el error y/o modificar su decisión. **Eso implica claramente que la subsanación del error o la modificación de la decisión corresponde únicamente a la instancia congresal que adoptó la decisión materia de reconsideración.**

Sin embargo, la procedencia de las reconsideraciones en los procedimientos parlamentarios debe tener un sustento argumental atendible, **tanto por cuestiones sustanciales sobre la materia tratada o en la inobservancia de normas de procedimiento que invaliden o desnaturalicen el sentido de la decisión adoptada.**

De ahí que **la naturaleza de las reconsideraciones en los procedimientos parlamentarios, deben situarse en la necesidad de contribuir al mejoramiento de las decisiones adoptadas por la vía de nuevos enfoques de análisis que no se dieron en el debate antes de votarse la cuestión, o por el insuficiente rigor en la aplicación de las normas expresas de procedimiento que lesionan la votación realizada amenazándola de nulidad, si ese fuera el caso.**

En ese sentido, a diferencia de la **rectificación de votaciones**, regulada en el primer párrafo del artículo 58 del Reglamento que procede por cuestionamientos formales, o por la falta de precisión en el conteo de votos, generando dudas con relación a la decisión adoptada, las reconsideraciones deben sustentarse en cuestiones sustanciales sobre la

materia tratada o sobre errores de procedimiento. **Solo así las reconsideraciones abren la posibilidad de reabrir el debate sobre aquello que las motivaron, toda vez que no se trata de volver a votar sin debate lo antes votado, sino de aportar nuevos criterios de análisis sustancien una eventual nueva votación.**

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema principal que genera la norma vigente consiste en que el planteamiento de reconsideraciones se ha constituido en un procedimiento arbitrario y hasta obstruccionista de los procedimientos parlamentarios, **en la medida que pueden ser planteadas por los congresistas sin ninguna motivación, y procesadas según criterio y discrecionalidad de quien conduce la sesión.**

En efecto, es práctica parlamentaria que la presentación de reconsideraciones solo cumpla con las únicas exigencias de hacerlo por escrito y antes de la aprobación del acta, o de su dispensa de aprobación, **lo que da lugar a que se conviertan en un recurso indiscriminado muchas veces con el propósito de retardar o paralizar indefinidamente el trámite de una iniciativa, impidiendo que el Congreso adopte oportunamente un acuerdo definitivo.**

Es decir, las reconsideraciones sin motivación han dado lugar a una mera repetición de votación con el fin de modificar o dejar sin efecto la primera decisión, **sin que ella resulte de un nuevo debate que reconsidere sustancialmente lo votado, sino que se preste a cubileteos de votos para revertir una decisión sin que medie un cuestionamiento esencial.**

Esta práctica recurrente ha dado lugar a que las agendas del Pleno acumulen páginas de Proyectos de Ley en estado de reconsideración, **las que no se resuelven a pesar de meses y legislaturas transcurridas sin que los propios congresistas que las plantearon muestren interés en que se vote su reconsideración, y sin que la Junta de Portavoces o la Mesa Directiva les otorguen prioridad en su trámite.**

PROPUESTA DE SOLUCIÓN NORMATIVA

A efectos de resolver los problemas acotados y dar a las reconsideraciones un verdadero contenido de procedimiento parlamentario que coadyuve a mejorar las decisiones que se adopten, nuestra iniciativa legislativa consiste en la modificación del artículo 58 del Reglamento del Congreso de la República, a partir del segundo párrafo, incluyendo lo siguiente:

1. Las reconsideraciones deben ser presentadas por escrito **y debidamente motivadas en cuestiones sustanciales sobre el tema tratado, o en errores de procedimiento,** luego de las votaciones **en el pleno o en comisiones.**

2. **Su aprobación se realiza en la misma sesión, o en la siguiente a aquella en la que se presenta, requiriéndose en el pleno, el voto de la mitad más uno del número de congresistas y, en comisiones, de más de la mitad de sus miembros.**

3. Si la reconsideración es aprobada **se reabre el debate en torno al tema de fondo o de procedimiento que motivó la reconsideración.**

4. El pleno o la comisión, según corresponda, **deciden si modifican o no la decisión materia de reconsideración, mediante una votación superior a aquella que aprobó la decisión que es reconsiderada.**

5. Los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración para que procedan, excepcionalmente, **deben estar debidamente sustentados,** siempre que lo soliciten los grupos parlamentarios que representen 2/3 del número legal de congresistas en el peno, **o 2/3 del número de integrantes en las comisiones.**

Esta fórmula normativa impedirá que las reconsideraciones se planteen sin sustento, únicamente con el fin de prolongar indefinidamente el pronunciamiento del Congreso sobre determinada iniciativa o asunto. **En ese sentido, se elimina la discrecionalidad de la Mesa Directiva para mantener en espera indefinida la reconsideración planteada, siendo obligatorio votarla en la misma sesión o en la siguiente a aquella en que fue planteada.**

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de esta iniciativa no comporta una mayor dedicación de recursos institucionales para su aplicación. **Sin embargo, produce un impacto favorable en la celeridad de los procedimientos legislativos, en la medida que permite dar solución inmediata a las reconsideraciones debidamente planteadas y sustentadas.**

IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Con la aprobación de esta resolución legislativa modificamos el artículo 58 del Reglamento del Congreso, a fin de darle mayor celeridad a los procedimientos parlamentarios evitando entorpecimientos innecesarios que, además, no mejoran la calidad de la producción legislativa.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Nuestra iniciativa legislativa tiene conexión directa con la Primera y Segunda Políticas del Acuerdo Nacional, referidas al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, y a la Democratización de la vida política despejando dificultades obstruccionistas en las decisiones legislativas.