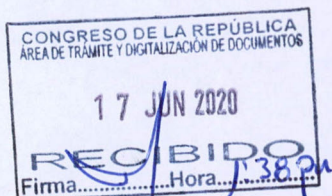


Proyecto de Ley N° 5547 /2020-CR



PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 105 DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
1993, PARA ESTABLECER LA
EXIGENCIA DE SEGUNDA
VOTACIÓN EN LA APROBACIÓN
DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la señora Congresista **CAROLINA LIZÁRRAGA HOUGHTON**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1993, PARA ESTABLECER LA EXIGENCIA DE SEGUNDA VOTACIÓN
EN LA APROBACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En un Estado Constitucional y Democrático de Derecho debe primar el principio de separación de poderes o de distribución de funciones, así como el principio de colaboración entre las distintas entidades públicas.

En ese contexto, se tiene que el Poder Constituyente atribuye a los distintos poderes públicos funciones y deberes específicos, evitando superposición de funciones y procurando optimizar la colaboración y la especialización.

Así, se tiene que el Congreso de la República puede ser considerado como la entidad de alcance nacional que tiene la competencia para emitir normas con rango de ley, desde luego, además de fiscalizar.

A nuestro juicio, es viable sostener y resaltar que el Congreso se erige en el escenario por excelencia en el cual se materializan los principios representativos y de pluralismo político. Efectivamente, si bien el Presidente de la República y sus respectivos vicepresidentes también son elegidos por voto popular, podría sostenerse que se trata de los únicos dentro del marco de altas autoridades del Poder Ejecutivo que acceden al cargo por dicha vía, siendo que son elegidos por una única organización política, esto es, si bien una vez electos representan a todas y todos los peruanos, su procedencia se circunscribe a un solo partido político.

Ello no ocurre con el Congreso de la República, puesto que en aquel confluyen representantes de diversas organizaciones políticas que conforman los respectivos grupos parlamentarios. Se trata de una entidad cuya composición es colegiada, colectiva o plural.

Para que las iniciativas legislativas puedan ser materializadas, se requiere de consensos, de un mínimo de votos, pero sobre todo de estudio, de argumentación y persuasión entre los distintos grupos parlamentarios.

En esa búsqueda de consensos y en el proceso de estudio de las iniciativas legislativas que se presentan, es que reviste de singular importancia el proceso deliberativo. Y ello implica que deba existir un periodo razonable de estudio, de intercambio de opiniones, de inclusión en el debate a entidades especializadas y de la ciudadanía y, sobre todo, escuchar y respetar las distintas posiciones que puedan tener los grupos parlamentarios sobre las iniciativas legislativas.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00006-2017-PITC (Caso Ley Antitransfuguismo):

"3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. **Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.**

4. **Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante.** Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, **el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos.** La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. **Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite**" (Énfasis agregado).

Como resulta evidente, un verdadero proceso deliberativo implica que se tome un tiempo razonable para la reflexión de las iniciativas legislativas, siendo que el primer escenario o ámbito en el cual se deben evaluar dichos proyectos de ley lo constituyen las comisiones ordinarias especializadas correspondientes. El resultado de dicho estudio que comprende un primer acercamiento a las citadas iniciativas legislativas, en la que se recibe la posición del proponente, de las entidades públicas involucradas, entidades especializadas, distintos grupos parlamentarios y de la ciudadanía general, lo constituye el dictamen correspondiente.

Por su parte, se tiene un adecuado proceso deliberativo y correcto proceso de construcción de consensos implica que, de presentarse un texto sustitutorio como consecuencia del debate en el Pleno del Congreso o en la Comisión Permanente, previamente debe existir un mínimo nivel de diálogo y consulta entre los miembros de la comisión dictaminadora; asimismo, acarrea que de votarse aquel texto sustitutorio, debe mediar un periodo de tiempo razonable para que pueda revisarse el texto

aprobado primigeniamente. Expresado en otros términos, debe asegurarse un periodo de tiempo entre la primera y la segunda votación correspondiente.

Adicionalmente, es preciso resaltar la importancia de asegurar la transparencia en dicho proceso deliberativo, siendo que esta implica que se pueda dar publicidad por un periodo razonable de tiempo los dictámenes correspondientes. ¿Por qué es importante ello? Porque permite que las entidades especializadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general, puedan revisar o analizar y proporcionar aportes y críticas constructivas a tales dictámenes. Incluso coadyuva a que los demás congresistas que no forman parte de la comisión dictaminadora puedan revisar dichos dictámenes y formarse una opinión personal e institucional sobre los mismos.

La transparencia, sobre todo en un escenario como el actual, con nuevas tecnologías de la información y medios de comunicación social (televisivos y radiales, por ejemplo), implica también que los debates en comisiones, en el Pleno o en la Comisión Permanente, deban ser públicos y llevarse a cabo en horas prudentes y razonables, de tal manera que la ciudadanía pueda dar seguimiento a los mismos y los congresistas puedan seguir con atención y lucidez necesarias el debate de cada iniciativa legislativa.

Atendiendo a la trascendencia del proceso deliberativo, que comprende un estudio objetivo, técnico y plural de las iniciativas legislativas, el Tribunal Constitucional ha cuestionado que se aprueben, de manera recurrente, a dispensas o exoneraciones de trámites en el procedimiento legislativo, como es el caso de la aprobación de un dictamen, la publicación del mismo o el plazo para que se lleve a cabo una segunda votación. Efectivamente, en la sentencia recaída en los Expedientes Nros. 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC (Acumulados) (Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal), el intérprete final de la Constitución señala lo siguiente:

"33. No obstante lo anterior, **este Tribunal no deja de advertir que la aprobación de las diferentes exoneraciones contempladas en el Reglamento del Congreso (de dictamen en comisión, de pre-publicación en el portal oficial, de doble votación, etc.) se han convertido en una práctica frecuente y no en un verdadero procedimiento excepcional, poniendo en entredicho la legitimidad del debate que se desarrolla en el Congreso de la República.**

34. **Un procedimiento legislativo de excepción no puede ser aplicado de forma masiva.** De lo contrario, se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, **ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario.**

35. Efectivamente, aunque la potestad para establecer exoneraciones sea discrecional, ello no significa que no existan razones subyacentes a la adopción del acuerdo de exoneración. En efecto, **este mecanismo no debería ser empleado, en línea de principio, en los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización y/o tecnicidad de los temas a debatir, así como en aquellos que revista elevada complejidad, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación.** Evidentemente, este Tribunal también advierte que existen contextos y escenarios políticos en los que la excesiva extensión del debate puede generar ciertos niveles de inconvenientes ante la presencia de una situación que demanda un accionar inmediato por parte del Congreso de la República, lo que podría ameritar el empleo de las exoneraciones reguladas. Todos estos factores deberán ser

sopesados en el momento en que se decide la posibilidad de emplearlas" (Énfasis agregado).

Con relación específicamente a la exoneración de dictamen, el Tribunal Constitucional también ha sido enfático al indicar que ello debe constituir la excepción y no la regla. En la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete), el citado organismo autónomo indicó lo siguiente:

"23. Al respecto, **este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla.** De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que '[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora'.

(...)

25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, **cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso**" (Énfasis agregado).

Por su parte, con relación a la segunda votación como parte del trámite o procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional hace referencia a que dicha etapa pudo ser incorporada como mecanismo para suplir la revisión que puede darse en un escenario de un Congreso Bicameral, siendo que también reconoce que está habilitada su exoneración (entiéndase, la segunda votación) porque es una figura prevista en el Reglamento del Congreso, no en la Constitución. Efectivamente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0003-2008-PI/TC se indicó lo siguiente:

"c. La inserción de la segunda votación"

(...)

10. Según el artículo 73° del Reglamento del Congreso, desde su modificación a través de la Resolución Legislativa N.º 013-2001-CR, para aprobarse una ley es necesaria una doble votación, **quizás con la necesidad de suplir la inexistencia de bicameralidad en el país. A través de esa norma modificatoria, dicha forma de votación se refería a leyes orgánicas, leyes de desarrollo constitucional y leyes referidas al régimen económico.** Posteriormente, a partir de la Resolución Legislativa N.º 025-2005-CR, vigente desde julio de 2006, todos los proyectos de ley deben pasar por las siguientes etapas: (i) Iniciativa Legislativa; (ii) Estudio en comisiones; (iii) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial El Peruano; (iv) Debate en el Pleno; (v) Aprobación por doble votación; y, (vi) Promulgación.

11. Con relación a la segunda votación, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la inclusión de esta votación en el procedimiento de creación normativa '(...) **constituye una opción legislativa y no un requisito constitucional** (...) dado que la Carta Magna no establece la segunda votación como requisito para la aprobación de una ley (...)'

[fundamento 9 de la STC 0002-2005-PI/TC]" (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la inobservancia del proceso deliberativo y el recurrir de manera arbitraria a la

exoneración de etapas del trámite o procedimiento legislativo, como es el caso de la exoneración de dictamen o del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación de una ley o resolución legislativa, podría acarrear incluso un vicio de inconstitucionalidad formal.

Ahora bien, la ausencia del proceso deliberativo podría tener un impacto también en la validez de las normas y la formulación de observaciones presidenciales a las autógrafas de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. Ello se desprende de la data procesada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República hasta el 23 de setiembre de 2018¹, como se aprecia a continuación:

Cuadro 1
Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a autógrafas de las leyes exoneradas de dictamen de las comisiones especializadas

Periodo anual de sesiones	Total de autógrafas por el Congreso de la República, que fueron observadas por el Poder Ejecutivo	Total de autógrafas aprobadas por el Congreso de la República y que tienen su origen en iniciativas legislativas que fueron exoneradas de dictamen de todas las comisiones a las cuales fueron decretadas	Total de autógrafas aprobadas por el Congreso de la República y que tienen su origen en iniciativas legislativas que fueron exoneradas de dictamen de algunas de las comisiones a las cuales fueron decretadas
2006-2007	22	0	4
2007-2008	48	6	5
2008-2009	25	4	4
2009-2010	37	5	7
2010-2011	38	6	9
2011-2012	20	2	0
2012-2013	23	0	2
2013-2014	15	0	0
2014-2015	5	0	1
2015-2016	51	0	5
2016-2017	50	0	3
2017-2018	32	1	7

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República

Como puede apreciarse, la exoneración de dictamen y, en consecuencia, de estudio y de profundización del proceso deliberativo, inclusivo, especializado y plural, ha conllevado la observación de aproximadamente la cuarta parte de las autógrafas que fueron, valga la redundancia, observadas por el Poder Ejecutivo. Ciertamente hubo periodos legislativos en los cuales no existió dicha asociación entre exoneración de dictamen y observación presidencial, sin embargo, en aquellos en los que sí existió dicha correlación, el porcentaje no es menor.

¹ DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Reporte Setiembre 2018. Reporte sobre las Autógrafas de Ley aprobadas por el Congreso de la República y que han sido observadas por el Poder Ejecutivo.

La situación, ciertamente, resulta singularmente más crítica cuando se trata de la exoneración del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación de un texto sustitutorio o dictamen en el Pleno del Congreso de la República o en la Comisión Permanente. Efectivamente, de la información sistematizada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República se tiene lo siguiente:

Cuadro 2
Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a autógrafas de las leyes que fueron dispensadas de la segunda votación

Periodo anual de sesiones	Total de autógrafas por el Congreso de la República, que fueron observadas por el Poder Ejecutivo	Total de autógrafas aprobadas por el Congreso de la República luego de haber sido dispensadas de la segunda votación, que fueron observadas por el Poder Ejecutivo
2006-2007	22	15
2007-2008	48	40
2008-2009	25	25
2009-2010	37	37
2010-2011	38	33
2011-2012	20	18
2012-2013	23	22
2013-2014	15	15
2014-2015	5	4
2015-2016	51	51
2016-2017	50	44
2017-2018	32	18

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República

Como puede advertirse, casi la totalidad de autógrafas de las leyes que fueron observadas por el Poder Ejecutivo fueron dispensadas del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación. Expresado en otros términos, un periodo de reflexión y análisis entre una votación y otra (entiéndase, la primera y la segunda), podría haber permitido el diálogo y que el Poder Ejecutivo exprese su posición y logre consensos con el Congreso de la República (diálogo con los grupos parlamentarios o los integrantes de la comisión que emitió el dictamen que sustentó la norma aprobada en primera votación), hubiera facilitado que instituciones y especialistas puedan formular crítica constructiva y propositiva a lo aprobado en primera votación por el Parlamento.

La situación, práctica o "*costumbre*" de exonerar trámites como estudio y dictamen y la segunda votación de las normas, no ha cambiado en el actual Congreso. Por el contrario, podría sostenerse que se ha acentuado dicha "*costumbre*". De las leyes aprobadas por el actual Parlamento, se tienen los datos siguientes:

Cuadro 4
Leyes aprobadas por el Congreso de la República en el periodo 2020-2021

N°	Ley / Resolución Legislativa	Fecha de Publicación	Exonerado de dictamen	Exonerado de segunda votación
1	Resolución Legislativa del Congreso 001-2020-2021-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso	18-03-2020	Sí	Sí
2	Ley 31010, Ley que incorpora la tercera disposición transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	27-03-2020	Sí	Sí
3	Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.	27-03-2020	Sí	Sí
4	Resolución Legislativa N° 002-2020-2021-CR, Resolución legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de implementar, en circunstancias de gravedad, el desarrollo de sesiones virtuales de la organización parlamentaria y del servicio parlamentario	28-03-2020	Sí	Sí
5	Ley 31016, Ley que establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por el COVID-19	06-04-2020	Sí	Sí
6	Ley 31017, Ley que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020.	01-05-2020	Sí	Sí
7	Ley 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la Red Vial Nacional Departamental y Local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del COVID-19	09-05-2020	Sí	Sí
8	Resolución Legislativa N° 31019, Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Sede entre la República del Perú y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).	10-05-2020	No (*)	No necesita
9	Resolución Legislativa N° 004-2020-2021-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica artículos del Reglamento del Congreso de la República	13-05-2020	Sí	Sí
10	Ley N° 31020, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el deshacinamiento de	28-05-2020	Sí	Sí

	establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19			
11	Ley N° 31021, Ley que reconoce como héroes de batalla contra el coronavirus a los servidores públicos y miembros de organizaciones sociales fallecidos a causa de la lucha contra el coronavirus (COVID-19)	03-06-2020	Sí	Sí
12	Ley N° 31022, Ley que preserva el carácter intangible del retiro extraordinario de fondos del Sistema Privado de Pensiones de la Ley 31017	03-06-2020	No	Sí

(*) Dictamen aprobado por el Congreso disuelto constitucionalmente.

Nota: Información al 12 de junio de 2020.

A ello habría que adicionar que la observación presidencial a la Autógrafa de la "Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos", sí contó con un dictamen, pero aprobado en el Congreso disuelto constitucionalmente, tan es así que se obtuvo una primera votación; no obstante, el actual Parlamento presentó un nuevo texto sustitutorio respecto del cual se exoneró también de segunda votación.

También corresponde dar cuenta de las siguientes Autógrafas de Ley que tuvieron su origen en un dictamen aprobado por una comisión ordinaria del actual Parlamento, pero que fueron dispensadas o exoneradas del plazo para la segunda votación:

- "Ley que dispone el uso de la firma digital en la remisión de la información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República".
- "Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma".
- "Ley que modifica los artículos 8 y 9 del Decreto Legislativo 1156, que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones".
- "Ley que incorpora a la enfermedad causada por el COVID-19 dentro del listado de enfermedades profesionales de los servidores de la salud".
- "Ley que reconoce el trabajo de los servidores públicos en el ámbito de la salud, en el marco de la emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida y la salud de la Nación, a consecuencia del brote del COVID-19".
- "Ley que reconoce el trabajo de los servidores públicos en el ámbito de la salud, en el marco de la emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida y la salud de la Nación a consecuencia del Brote del COVID-19".

La Autógrafa de la "Ley que modifica el Código Penal y el Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración", contaba con dictámenes de las comisiones correspondientes, pero del Congreso disuelto constitucionalmente, siendo que el presidente de la comisión ordinaria del actual Parlamento presentó un texto sustitutorio, el cual fue votado dispensándose del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación.

Por su parte, la Autógrafa de la "Ley que declara de urgente interés nacional y necesidad pública la promoción, elaboración, envasado, almacenamiento, distribución

y *abastecimiento del oxígeno medicinal*" no contó con dictamen previo de la comisión ordinaria correspondiente y, a su vez, fue exonerado del plazo para la realización de la segunda votación.

El que en la sesión del 22 de mayo se hayan aprobado cuatro (4) cuestiones previas para que determinadas iniciativas legislativas retornen a comisiones para estudio y dictamen; en la sesión del 15 de mayo se hayan aprobado dos (2); en la sesión del 7 de mayo se hayan aprobado cuatro (4) cuestiones previas; y en la sesión del 3 de abril, una (1); constituyen una muestra de cómo el Pleno del Congreso de la República ha tenido que revertir las decisiones discrecionales tomadas por la Junta de Portavoces, lo que supuso que se utilice tiempo (el cual es escaso para este Parlamento que ha sido elegido para completar el periodo constitucional del disuelto) que pudo haberse destinado al debate de iniciativas que sí contaban con los dictámenes correspondientes.

Ante la eventualidad que pueda tomar mayor tiempo reflexionar y obtener consensos a nivel político y social para un eventual retorno a la estructura de un Congreso Bicameral, que conlleva mayores materias que estudiar que el procedimiento legislativo (número de parlamentarios por cámara, requisitos de candidatura, forma de elección, distribución de funciones, periodo de duración de vigencia del mandato representativo, entre otros); atendiendo a la relación que se ha advertido entre observaciones presidenciales y autógrafas dispensadas de segunda votación, y a que estas exoneraciones parecen haberse convertido ya no en una excepción sino en una regla o "*práctica parlamentaria*"; y considerando que el Tribunal Constitucional ha validado la exoneración de la segunda votación debido a que esta figura está consagrada en el Reglamento del Congreso y no en la Constitución Política; y que es importante, más aún en un Congreso unicameral, que se contemple un periodo mínimo de tiempo para estudiar, reflexionar o "*reevaluar*" una decisión antes de la aprobación definitiva de una Ley; consideramos que resultaría conveniente la aprobación de una iniciativa de reforma constitucional que incorpore en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico la segunda votación.

II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley de reforma constitucional tiene por finalidad coadyuvar a la materialización de la primera política de Estado, denominada "*Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*", en el extremo que define el objetivo siguiente:

“Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (...); (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; (...).”

La iniciativa también guarda relación con la vigésima sexta política de Estado, denominada "*Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas*", que establece lo siguiente:

"Con este objetivo el Estado: (...); (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema nacional de Control; (...)"

Finalmente, la iniciativa de reforma constitucional tiene por finalidad también materializar la vigésima novena política de Estado, denominada "*Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa*", que contempla entre sus objetivos, lo siguiente:

"Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. (...)"

Con el objetivo de garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, el Estado: (a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto; (...)"

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos que ello implicaría:

a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Ciudadanía	Se facilita su ejercicio a participar en la vida política del país a través de seguimiento y aportes a iniciativas legislativas.	Al constitucionalizarse la exigencia del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación de los proyectos de ley; se facilita y permite que la ciudadanía pueda involucrarse y hacer seguimiento y aportes a las iniciativas legislativas.
Entidades públicas	Optimización del principio de colaboración entre poderes públicos.	Al constitucionalizarse la exigencia del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación de los proyectos de ley; se permite que las entidades públicas involucradas con la ley que sería aprobada puedan exponer su posición institucional y argumentos antes de la aprobación definitiva, lo que facilitaría la construcción de consensos interinstitucionales y evitaría que se recurra a la jurisdicción constitucional para cuestionar la validez de la norma.
Congreso de la República	Potencial aprobación de mejores normas	El que se disponga la exigencia de la segunda votación a nivel constitucional, como regla general, se abre la posibilidad de que exista un periodo en el cual los

		congresistas, sea de manera individual como de grupos parlamentarios, puedan reflexionar y recibir aportes de entidades y especialistas a lo primigeniamente aprobado, lo que permitirá que se formulen ajustes y mejoras a la norma, teniendo estas potencialmente mayor consistencia técnica, validez y respaldo democrático.
--	--	---

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Congreso de la República	Mayor tiempo para la aprobación de una iniciativa legislativa.	Al constitucionalizarse la exigencia del plazo para que se lleve a cabo la segunda votación de los proyectos de ley, se materializa una etapa del procedimiento legislativo a nivel de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, lo que hará que la aprobación legislativa tome más tiempo.

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa implicaría la modificación siguiente en la Constitución Política de 1993:

Constitución Política de 1993	Fórmula normativa propuesta
" Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia".	" Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede aprobarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora ni votado en dos oportunidades con un periodo mínimo de siete (7) días entre la primera y la segunda votación , salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia. En ningún supuesto se puede exonerar de dictamen ni de la doble votación las iniciativas de reforma constitucional ni de ley orgánica, independientemente de quién sea el proponente ".

V. FÓRMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1993, PARA ESTABLECER LA EXIGENCIA DE SEGUNDA VOTACIÓN
EN LA APROBACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Artículo Único. Modificación del artículo 105 de la Constitución Política de 1993

Modifícase el artículo 105 de la Constitución Política de 1993, conforme al texto siguiente:

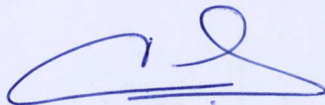
"Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede **aprobarse** sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora **ni votado en dos oportunidades con un periodo mínimo de siete (7) días entre la primera y la segunda votación**, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

En ningún supuesto se puede exonerar de dictamen ni de la doble votación las iniciativas de reforma constitucional ni de ley orgánica, independientemente de quién sea el proponente".

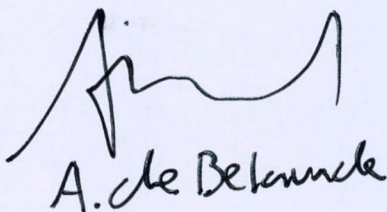
Lima, 15 de junio de 2020

Manuel Segatti
Congresista

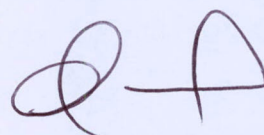
Manuel Segatti
Vocero del Partido Morado



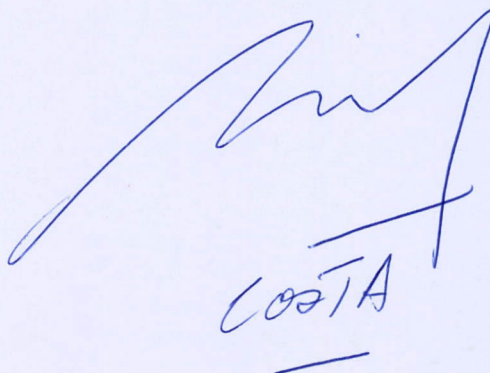
CAROLINA LIZÁRRAGA HOUGHTON
Congresista de la República



A. de Belandier



DANIEL OLIVARES



Costa

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 de JUNIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5547 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA