



RUTH LUQUE IBARRA  
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN  
LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 51 DEL REGLAMENTO  
DEL CONGRESO A FIN DE  
ESTABLECER LA DEBIDA  
PUBLICIDAD Y NECESIDAD DE LA  
DELIBERACIÓN EN LOS DEBATES  
DEL PLENO**



Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista RUTH LUQUE IBARRA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

**FORMULA LEGAL**

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO  
51 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE  
ESTABLECER LA DEBIDA PUBLICIDAD Y NECESIDAD DE LA  
DELIBERACIÓN EN LOS DEBATES DEL PLENO**

**Artículo 1.- Objeto de la Resolución Legislativa**

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 51 del Reglamento del Congreso de la República a fin de incorporar criterios para establecer la necesidad de la deliberación y debida publicidad en los debates del Pleno.

**Artículo 2.- Modificación del artículo 51° del Reglamento del Congreso**

Modifícase el artículo 51 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

**"Artículo 51.** El Pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones se reúnen en sesiones, donde se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten a su consideración en aplicación de las normas procesales reglamentarias.

(...)

Las sesiones son públicas; sin embargo, el Presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta, para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno que lo requieran. Lo tratado en sesión secreta no puede ser revelado en ninguna circunstancia, salvo el acuerdo final del Pleno, si lo considera necesario.



RUTH LUQUE IBARRA  
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Las sesiones sólo pueden llevarse a cabo hasta las 11.00 p.m., salvo en aquellos casos en que las circunstancias lo requieran por una situación de emergencia nacional previo acuerdo de la Junta de Portavoces.

Las sesiones del Pleno en donde se debaten reformas constitucionales y leyes orgánicas deben ser realizadas obligatoriamente de forma presencial, sin excepción."

  
ISABEL CORTÉS

  
RUTH LUQUE IBARRA  
Directiva Portavoces  
Grupo Parlamentario Junta por el Perú  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

  
E. REYMUNDO

  
SERGIO BAZÁN

  
RUTH LUQUE IBARRA  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** de **julio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2569/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:  
**1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

HUGO ROVIRA ZAGAL  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I) FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. La problemática sobre la forma de actuación del Pleno del Congreso de la República

De un tiempo a esta parte, se ha elevado el descrédito y desprestigio del Congreso de la República ante la opinión pública. Así, por ejemplo, en marzo del presente año, en una encuesta publicada para el diario El Comercio, se señalaba que la desaprobación del Presidente de la República era de 66%, mientras que la desaprobación del Congreso llegaba al 70%<sup>1</sup>. Más recientemente, en una encuesta de IEP publicada para junio 2022 en el Diario La República, la desaprobación del Parlamento ante la población subía a niveles mayores llegando a 85% e incluso había una percepción de corrupción que recaía sobre la institución que arrojaba 88%.<sup>2</sup> En tal sentido, debemos poner atención a algunas de las causas que originan esta situación en el caso del Poder Legislativo.

Si bien se puede señalar que existen diversos factores que contribuyen a dicha situación, un aspecto central está referido a la forma en la que el Congreso ha venido legislando y actuando. Ciertamente, esta problemática no es reciente ni atribuible en exclusiva a la presente gestión parlamentaria sino es un problema que se arrastra desde gestiones pasadas.

Nos referimos a la facilidad para llevar a cabo sesiones de Pleno fuera de horario diurno y vespertino, que son las horas promedio de trabajo y extenderlas hasta horarios nocturnos muy avanzados, en momentos donde la población no se informa de noticias a través de los medios televisivos o informativos y donde la cobertura periodística baja por obvias razones debido a que la mayoría de personas se encuentra descansando.

Estos hechos también afectan el normal desenvolvimiento de los Plenos, pues si ocurren debido a una larga agenda, el debate y el discernimiento de los congresistas se verá afectado por el cansancio natural con el transcurrir de las horas. Peor aún, en caso respondan a ampliaciones de agenda de última hora, que no han sido debidamente avisadas con antelación a todos los congresistas, quienes se ven sorprendidos con propuestas legislativas no estudiadas, la deliberación se ve claramente afectada por falta de información. Este tipo de prácticas resultan peligrosas y sospechosas.

<sup>1</sup> <https://www.efe.com/efe/america/politica/gobierno-y-congreso-de-peru-mantienen-una-baja-aprobacion-en-medio-crisis/20000035-4758251>

<sup>2</sup> <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/>

La normalización de este tipo de situaciones no sólo es preocupante por ser contrario a principios constitucionales presentes en nuestro ordenamiento que en el siguiente apartado desarrollaremos, sino que además abona considerablemente a esta percepción ciudadana, que se instaló desde los noventa, de que el Congreso legisla "entre gallos y medianoche" como expresión de que este tipo de decisiones ocultan algo, o por lo menos, quieren evitar la vigilancia ciudadana inmediata sobre sus acciones y decisiones.

Por otra parte, resulta alarmante el modo en que debates de máxima relevancia para la sociedad peruana sobre leyes de máxima jerarquía, han sido en el pasado exonerados de dictámenes, y que, incluso en las sesiones del Pleno carecen de la discusión necesaria para su aprobación. Esto también abona en la percepción de que el Congreso no justifica sus actuaciones y emite normas sólo porque se siente en la capacidad de hacerlo.

En tal sentido, la propuesta se encuentra encaminada a asegurar la debida deliberación de las sesiones en el Pleno y la debida publicidad de los mismos conforme los fundamentos que pasamos a exponer.

## **1.2. El respeto de los principios constitucionales de transparencia y publicidad y la exigencia de una debida deliberación. -**

Las democracias requieren una ciudadanía debidamente informada sobre la forma en que se ejerce el poder por parte de las instituciones del Estado. Cabe recordar que conforme al artículo 45 de la Constitución Política del Perú<sup>3</sup>, el poder emana del pueblo, por lo que las actuaciones estatales deben rendir cuentas sobre el ejercicio de poder delegado por el soberano.

En esa línea, se ha dicho con razón que ello implica una capacidad fiscalizadora importante por parte de la población a fin de controlar a los funcionarios y servidores públicos, idea central o nuclear del sistema democrático. Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, *prima facie*, pública. El principio de publicidad es propio de la cultura de la transparencia, cuyo extremo opuesto es la "cultura del secreto", costumbre muy arraigada en la realidad de la Administración Pública de nuestro país. Esta conducta antitética con la democracia constitucional se encuentra no obstante arraigada en numerosos empleados públicos, por lo que la lucha por desterrar tales prácticas se enmarca en un proceso que exige un cambio de paradigmas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú

Artículo 45°. - El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.  
(...)"

<sup>4</sup> STC recaído en el Exp. N.° 02814-2008-PHD/TC, f.j. 8 y 9

El Tribunal Constitucional también ha recordado que el derecho fundamental de acceso a la información pública prevista en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución junto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública son los parámetros de exigencia constitucional que tiene la Administración Pública para entregar la información que le soliciten los ciudadanos, salvo excepciones puntuales, al tiempo que también puede cumplir oficiosamente, los principios de publicidad y transparencia. No debe de perderse de vista que la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, es la excepción.<sup>5</sup>

De este modo, resulta evidente que la práctica de extender los Plenos hasta altas horas de la noche o incluso durante la madrugada no observa los principios de publicidad y transparencia. Cómo ya se advirtió, resulta peligroso y sospechoso que los debates para aprobar leyes, o llevar a cabo interpelaciones y censuras, entre otros, puedan tener lugar en horarios en donde no haya capacidad inmediata de estar informados por la población, con lo cual las críticas pueden ser opacadas, al no facilitar el escrutinio público.

Hay que recordar que la observación de estos principios constitucionales por parte de la Administración, no sólo aplica al momento de que le solicitan información de parte, sino que son un parámetro que debe ser interiorizado como parte de su actuación propia para buscar la mayor publicidad de sus actuaciones y decisiones, a fin de que la ciudadanía pueda ejercer su potestad de fiscalización y vigilancia de las instituciones públicas. De este modo, resulta necesario incorporar límites sobre los horarios en las sesiones de Pleno para que sea coherente con lo expuesto en el presente análisis normativo.

Por otra parte, también es importante observar la exigencia constitucional de deliberación en el debate y formación de las leyes del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la democracia representativa contiene un pluralismo en diversos ámbitos que debe ser expresado mediante planteamientos políticos y jurídicos que se canalizan a través de un proceso de deliberación, siendo el Congreso el espacio ideal para ello. Ha enfatizado, además que dicho proceso donde se da la deliberación y las razones que sustentan las leyes, y no la suma de votos en sí lo que le da legitimidad a una decisión adoptada por el Estado<sup>6</sup>.

De modo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya ha recordado la exigencia de deliberación en la emisión de leyes como un requisito de carácter constitucional. Esta exigencia debe observarse más aún en las reformas constitucionales, pues en ellas el Congreso asume competencias que son propias del poder constituyente. Al respecto, también el TC ha señalado que cuando se realizan *"trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación"*<sup>7</sup>

<sup>5</sup> STC recaído en el Exp. N° 02303-2019-PHD; f.j. 17 y 18

<sup>6</sup> STC recaído en el Exp. N° 0006-2017-AI, f.j. 3-4.

<sup>7</sup> STC recaído en el Exp. 006-2018-AI, f.j. 25.

En esa lógica, también resulta muy criticable cuando en el pasado el Congreso de la República ha intentado avanzar con reformas importantes sin contar con la participación real de todos sus miembros. Ello se ve facilitado por la actual situación en donde debido a la pandemia que se afrontó recientemente muchos congresistas asisten virtualmente y no participan más que en el momento de votar, lo que, conforme con la jurisprudencia constitucional, desnaturaliza la deliberación parlamentaria.

Así, por ejemplo, se ha anunciado en la reciente agenda de ampliación de la legislatura, temas tan sensibles como la propuesta de reforma constitucional de la bicameralidad, lo que requiere someterlo a una deliberación y reflexión lo más amplia posible. Cabe recordar que la reforma de la bicameralidad y los distintos aspectos que ésta contienen, son resistidos por un amplio sector de la población<sup>8</sup>. Es por ello que la importancia de que su debate sea amplio, público y que realmente cuente con la participación de todos los involucrados, y no sea una simple suma de votos sin significado ni compromisos de fondo que sustente y explique sus contenidos.

En general, como ya ha reconocido el TC, todo debate que incluya el contenido de nuestra norma constitucional o, incluso, las normas que regulan el funcionamiento de los poderes del Estado merecen no sólo ser llevado en sesiones que respeten un horario adecuado para su debida difusión, sino que en estos casos especiales se requiere la presencia para obligar a que ocurra la deliberación que es una exigencia constitucional. En efecto, en estos casos resulta necesario asegurar la participación real del conjunto de congresistas de la República, de modo que demuestren a la población que el total de la representación nacional se encuentra debidamente informada y en capacidad de emitir razones sobre los acuerdos que el Congreso va adoptar en temas trascendentales. En ese sentido, la exigencia de su presencia permite garantizar su participación en el debate sin problemas ni interferencias logísticas, de modo que los resultados que se adopten en el Pleno no sean acuerdos o componendas decididas de antemano sino resultado de razones que son expresadas.

En esa línea, es importante recordar que distintos parlamentos de la región ya han vuelto a la presencialidad. Así, por ejemplo, las cámaras de diputados y senadores de países de la región como Argentina<sup>9</sup>, Colombia<sup>10</sup> han venido retornando a la presencialidad desde el año 2021 e inicios del 2022 respectivamente. Existen

<sup>8</sup> En el referéndum de diciembre del 2018 se sometió a referéndum ciudadano cuatro propuestas de reforma constitucional, siendo la reforma de bicameralidad la única que no contó con la aprobación ciudadana. Entonces se señaló que uno de los motivos por lo que ello habría ocurrido tenía relación con que la propuesta original había sido distorsionada, al incluir la elección congresal.

<sup>9</sup> <https://www.telam.com.ar/notas/202109/569584-camara-diputados-actividad-presencial.html>

<sup>10</sup> <https://www.semana.com/nacion/articulo/se-acabo-la-virtualidad-el-senado-vuelve-a-las-sesiones-completamente-presenciales/202212/>

ejemplos anteriores en el mundo, como es el caso del parlamento británico<sup>11</sup>. Esta medida no supone necesariamente descartar las ventajas que supone la virtualidad ni obviar los cuidados preventivos que se requieren considerar en el contexto actual, sino que pondera la necesidad de asistir presencialmente a las sesiones de Pleno en caso se traten temas de máximo interés público como son aquellas que implican una reforma de rango constitucional conformado ha remarcado *supra* la jurisprudencia constitucional, o aquellas que implican leyes orgánicas, que definen competencias y funciones de los entes constitucionalmente autónomos.

Tomando cuenta que la normativa nacional vigente relacionada al Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 ha dispuesto diversas medidas para el restablecimiento de la convivencia social como la cantidad requerida de vacunación por persona, el mínimo distanciamiento social entre personas, así como el uso de mascarillas, actualmente es posible realizar sesiones de Pleno con la debida garantía de respeto a las reglas en mención. Ello siempre y cuando las circunstancias de salud pública no ameriten tomar nuevas medidas, en cuyo caso se deberá decidir de acuerdo a las nuevas circunstancias.

### 1.3. Contenido de la propuesta. -

Conforme se ha expuesto en el apartado anterior, se incorpora el séptimo párrafo al artículo 51 del Reglamento del Congreso con el objeto de establecer un horario de tope de las 11.00 p.m. para realizarse las sesiones del Congreso a fin de que las tareas legislativas sea compatibles del mejor modo posible con los principios de transparencia y publicidad.

Igualmente, se propone la obligatoriedad de la presencialidad de las Sesiones del Pleno del Congreso en aquellos casos que se debatan reformas constitucionales y leyes orgánicas teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado la exigencia de la debida deliberación en la formación de leyes, en especial en aquellas que supone debatir el contenido de la norma constitucional.

## III) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presenta propuesta legislativa no implica gastos económicos y no resulta determinable en términos de costos.

Aunque se pueda señalar que hay una disminución de horas de producción legislativa su impacto no puede ser mayor, si se toma en cuenta que el exceso de horarios suele ocurrir en los días de Pleno que no son más de uno o dos por

<sup>11</sup> <https://elpais.com/internacional/2020-06-02/una-hora-y-media-de-cola-para-votar-en-el-parlamento-britanico.html>

semana. Los beneficios que genera en cambio son múltiples y aunque tampoco son cuantificables se pondera fácilmente su impacto positivo en la institucionalidad.

En primer lugar, se fortalece la credibilidad y transparencia de las instituciones, fomentando un clima de estabilidad democrática y paz social necesario para el desarrollo de las sociedades democráticas.

En segundo lugar, la calidad de la producción de las leyes se ve considerablemente mejorada puesto que serán el resultado de una revisión adecuada, contando con la debida antelación para ser revisadas y estudiadas correctamente.

En tercer lugar, se mejora el funcionamiento democrático de la sociedad, facilitando la labor de periodistas y medios, y fortaleciendo la participación ciudadana en el debate de leyes de máximo interés.

#### **IV) EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta normativa modifica el artículo 51 del Reglamento del Congreso de la República, incorporando los párrafos octavo y noveno al texto actualmente vigente.

#### **V) VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta se encuentra vinculado con el punto 1 "Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de Derecho" del I Objetivo sobre Democracia y Estado de Derecho de las Políticas de Estado. También se encuentra vinculado con el punto 29 "Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa", del IV Objetivo sobre Estado eficiente, transparente y descentralizado.