

COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO (CEMOL)

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

ACTA DE LA PRIMERA SESION EXTRAORDINARIA (SESIÓN VIRTUAL)

LUNES, 05 DE OCTUBRE DE 2020

Siendo las 17 horas con 02 minutos del lunes 05 de octubre de 2020, a través de la plataforma Microsoft Teams, se reunieron los miembros de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL) para realizar la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, bajo la presidencia del Señor Congresista Diethell Columbus Murata, quien dio la bienvenida a los Señores Congresistas y dispuso la verificación del quórum para iniciar la sesión.

Se encontraban presentes los Señores Congresistas Wilmer Cayllahua Barrientos, Diethell Columbus Murata, Carolina Lizárraga Houghton, Carlos Fernando Mesía Ramírez, Yvan Quispe Apaza, Mario Javier Quispe Suarez, Luis Carlos Simeón Hurtado y Felícita Madeleine Tocto Guerrero.

Con el quórum de Reglamento se dio inicio a la sesión.

ORDEN DEL DÍA

El Presidente señaló que se encontraba programado en el orden del día de la presente sesión el debate y aprobación de la propuesta de Proyecto de Resolución Legislativa para modificar el artículo 55 del Reglamento del Congreso, sobre reglas de debate.

Anunció que asistían como invitados a la sesión para tratar este punto: i) El doctor Natale Amprimo Pla, ex Congresista, ha sido Primer Vicepresidente del Congreso de la República, académico y docente universitario; ii) El doctor Aurelio Pastor Valdivieso, ex Congresista, ha sido Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento; y, iii) El doctor José Abanto Valdivieso, ex Oficial Mayor del Congreso de la República.

El presidente dio la bienvenida al doctor Natale Amprimo, en nombre de los miembros de la Comisión, agradeciéndole les permita conocer su opinión sobre el Proyecto de Resolución Legislativa que se ha planteado.

El doctor Natale Amprimo agradeció la invitación a la sesión, y empezó señalando que se le ha pedido opinar respecto del Proyecto de Resolución Legislativa que plantea modificar en inciso b) del artículo 55° del Reglamento, para establecer que el Presidente de la Comisión, que es el encargado de seguir el debate y poder plantear un texto sustitutorio a la luz de lo que se ha escuchado en el debate, requiera para presentar este texto sustitutorio la firma de al menos un tercio de los congresistas miembros de la Comisión.

Señaló que puede haber la sensación y efectivamente, en algunos casos eso ha ocurrido, que el Presidente de la Comisión presenta un dictamen ante el Pleno del Congreso y fruto del debate formula un texto sustitutorio que no necesariamente tiene que gustar a los miembros de la Comisión y que puede generar eso algún tipo de fricción. Agregó que puede ser inclusive una suerte de percepción muy personal del Presidente de la Comisión en cuanto a la toma de apuntes y sugerencias del Pleno. Señaló también que entendía ese malestar, pero que no es muy conveniente la modificación que se plantea. Agregó que el Congreso actúa políticamente y no siempre los temas políticos pueden estar totalmente sujetos a una suerte de reglamentación del acuerdo. Añadió que, en primer lugar, hay que decir que las Comisiones del Congreso conforme a su Reglamento, se conforman de manera proporcional a los grupos parlamentarios, o sea, en el Pleno, en principio, la distribución de las bancadas guarda relación con la distribución que han tenido las Comisiones.

Refirió también que una vez que el proyecto ha sido presentado al Pleno, el dictamen ya no pertenece a la Comisión que lo ha llevado, el dictamen está siendo sujeto de debate en el Pleno y, finalmente, lo que va a primar es la voluntad del Pleno, de aprobar aquello que considere conveniente, o sea, si se quiere un nuevo pronunciamiento en la Comisión, lo que tendría que haber es una cuestión previa, para que el tema regrese a la Comisión, y la Comisión puede proponer una alternativa. Agregó que lo que hace el Presidente de la Comisión es seguir el debate, es tomar la temperatura, cuál es el sentimiento de la mayoría del Parlamento, porque evidentemente lo que pretende el Presidente que presenta un proyecto de ley al Pleno, es que se apruebe el dictamen y que no se vaya al archivo.

Añadió que si el Presidente es contrario al dictamen propuesto por la Comisión, lo que debería hacer es exonerarse él de ser quien lo sustente, por un elemental acto de ética política. Señaló que se parte de la premisa que el Presidente de la Comisión coincide con la propuesta sujeta a presentación y a discusión ante el Pleno, si el presidente adecua el texto de lo escuchado en las bancadas, lo que se entiende que es el sentimiento mayoritario del Pleno, de forma tal que si ese texto sustitutorio no responde a ese sentimiento, lo que va a ocurrir es que ese dictamen no se va a aprobar, porque además el Presidente de la Comisión no necesariamente responde a una bancada que puede ser mayoritaria del Pleno, hoy día las presidencias de Comisiones se distribuyen de forma proporcional entre las bancadas.

Al respecto señaló que puede ser que quien preside una Comisión sea finalmente miembro de una bancada minoritaria o híper minoritaria en el Pleno del Congreso, finalmente lo que se va a votar es aquello que responda al sentimiento del Pleno, no necesariamente a la Comisión. Agregó que presentado el dictamen al Pleno, es el Pleno el que tiene la posibilidad de corregirlo, modificarlo, enmendarle la plana y si lo que quieren es que la Comisión vuelva a revisarlo, está la cuestión previa para que el tema regrese a Comisión, pero ya el dictamen no corresponde a la bancada.

Agregó que, si finalmente el Presidente es arbitrario o hace un planteamiento que no responde al sentir a la mayoría del Pleno, lo que va a ocurrir es que el tema no se va a aprobar. Añadió que su preocupación era que si se aprueba la modificación que se ha planteado, con la mejor intención por quienes la han formulado, lo que puede generarse es trabas por parte de grupos que pueden tener un determinado peso en la Comisión, y entonces de esa manera se le pone una traba inclusive al Pleno, o sea, el dictamen es una propuesta al Pleno, y éste no tiene que seguir el criterio de la Comisión. Señaló que de aprobarse la propuesta, primero se corre el riesgo de que se paralice la labor de aprobación de una propuesta de ley, y segundo el Pleno del Congreso queda sometido a la Comisión que podría bloquear inclusive la propuesta.

Al respecto señaló que aun cuando puede haber muchas veces la sensación de algunos parlamentarios de que el Presidente hace lo que le da la gana, y no sigue lo que es el sentimiento del cuerpo mayoritario, que es el Pleno, lo que va a ocurrir es que no se va a aprobar la propuesta. Agregó que, por el contrario, si hay consenso y el establecer esta suerte de requisito previo puede generar bloqueos y va además contra un principio fundamental, el Pleno manda sobre la Comisión y no la Comisión sobre el Pleno, entonces, mi propuesta sería no dar curso a esta modificación.

Por último, agregó que cuanto menos se modifique el reglamento y cuanto más se fortalezca la hermenéutica parlamentaria al respetar los precedentes, eso genera más fuerza y permite un mejor desarrollo de la labor parlamentaria. Señaló estar seguro de la buena intención del planteamiento pero le parecía peligroso que una persona, que es la encargada de seguir el debate y plantear una fórmula que congenie las propuestas del debate, tenga que pasar por el filtro de la Comisión, que no necesariamente puede coincidir con las propuestas de la mayoría. Añadió que, finalmente, las leyes se aprueban por la mayoría del Pleno, no por un grupo de la Comisión.

A continuación, el Presidente expresó su agradecimiento al doctor Natale Amprimo y señaló que este es un tema altamente debatible, pero sobre todo tiene una carga más que técnica, política desde la perspectiva de la hermenéutica parlamentaria.

Seguidamente, el Presidente dio la bienvenida al doctor Aurelio Pastor en nombre de los miembros de la Comisión, y le cedió el uso de la palabra.

El doctor Aurelio Pastor agradeció al Presidente e inició su exposición señalando que había escuchado al doctor Amprimo con bastante atención y agrado. Señaló que, en principio, la Constitución le otorga a través de la soberanía popular las facultades al Pleno del Congreso para aprobar las leyes, por tanto el gran soberano de la aprobación de las leyes es el Pleno del Congreso. Agregó que lo que ocurre es que como el Pleno no tiene una capacidad práctica de estar analizando cada uno de los detalles o de las propuestas de las iniciativas que ingresan al Congreso, tiene que organizarse a través de Comisiones como lo hacen todos los parlamentos del mundo, buscando no solamente la especialidad, sino buscando la posibilidad de llegar a consensos. Añadió que el Parlamento es el espíritu de la Política, el primer Poder del Estado, como decía Víctor Raúl Haya de la Torre.

Señaló que el Parlamento tiene la obligación de ir buscando consensos, al punto tal que recuerdo que cuando uno tiene una discusión difícil y al final del día no logra el consenso tiene que irse a descansar, sabiendo que lo que tiene que hacer al día siguiente es volver a buscar el consenso, esto nunca acaba. Agregó que las votaciones se establecen en función a los acuerdos que permitan tener la mayoría para poder aprobar las leyes. Añadió que las Comisiones naturalmente tienen una composición más o menos parecida al Pleno, no necesariamente igual, porque nunca reflejan exactamente la composición porcentual que tiene el Pleno, y los mecanismos de aprobación de las normas, en algún momento se relajan bastante

Agregó que el Presidente de la Comisión especializada es el receptor de las opiniones de todos los Congresistas en el Pleno, y en función de esa recepción va tomando nota y se va dando cuenta más o menos de cuál es la orientación, a dónde va a ir ese proyecto de ley. Señaló que entendía la preocupación de la Congresista Lizárraga, la Comisión aprobó un texto pensando en solucionar un problema de tal manera y de repente cuando llegó al Pleno, las opiniones mayoritarias del Pleno han ido cambiando lo que la Comisión quiso aprobar, y resulta que al final tenemos un texto que se va a votar y que no tiene nada que ver con lo que se aprobó en la Comisión, entonces, con bastante sentido común la Congresista dice lo que debemos hacer es que el proyecto vuelva a la Comisión para que obtenga un nivel de consenso en la Comisión y regrese al Pleno.

Agregó, sin embargo que ahí vamos a tener un problema, primero, se van entrapando la toma de decisiones del Congreso, porque frente a cada opinión diversa va a volver a la Comisión para que tenga un nivel de consenso mayor; y segundo, si el Presidente de la propia Comisión entiende que lo que se está pretendiendo aprobar no soluciona el problema que querían solucionar a través del proyecto que aprobaron en la Comisión, pueden pedir por propia iniciativa, o de cualquier otro parlamentario, coordinando un cuarto intermedio, para poder solucionar, o un cuarto intermedio antes de tomar la radical decisión de que esto regrese a la Comisión.

Señaló que lo que ocurre es que hoy en día tenemos un Congreso con características absolutamente distintas a las de cualquier parlamento en el Perú, están cada uno en su lugar, en su casa, en su provincia, en su región y no tienen el contacto que usualmente tienen los parlamentarios. Agregó que esas distancias, esas desconfianzas se van rompiendo con el trato al conocer a las personas porque se logran consensos en función de lo que se va discutiendo, y eso no tiene este Congreso. Señaló que esa es una seria limitación del Parlamento.

Añadió que debe ser difícil para el Presidente de la Comisión escuchar las opiniones a través de una pantalla, un ordenador, una computadora, no tener a ninguno de los Congresistas al costado, tener que llamarlos por celular uno a uno, no poder armar una reunión de la manera como se armaba normalmente, entonces, llegar a consensos es mucho más difícil y precisar lo que uno quiere precisar con una coma, con una palabra, también se vuelve difícil, porque no se trata de pasar un nuevo texto, un e-mail. Señaló que a veces las diferencias necesitan una palabra, una frase, generar confianza pero que esas dificultades no son suficientes para romper la vocación de permanencia que tiene el Reglamento y toda la práctica parlamentaria que viene desde hace muchos años atrás.

Dijo que si el Presidente de la Comisión, al tomarle la temperatura al Pleno, se da cuenta que no existen los consensos suficientes para aprobar el texto, él sabrá en qué momento pide un cuarto intermedio, ni siquiera volver a la Comisión, la mayoría de los proyectos se salvan en el cuarto intermedio más que volviendo a la Comisión. Señaló que ello no nos debe llevar a modificar el Reglamento porque entonces se va a romper toda una dinámica que se ha venido construyendo durante mucho tiempo. Afirmó que los cuartos intermedios salvan los proyectos, permiten ponerse de acuerdo, a la Comisión debe retornar únicamente en casos extremos, cuando realmente hay que replantear totalmente lo que está en debate.

Por último, agregó que hay que seguir insistiendo en la mecánica de ponerse de acuerdo con las dificultades que, lamentablemente, hay ahora pero que se debe mantener el Reglamento a pesar de las dificultades a las que a veces nos lleva.

A continuación el Presidente agradeció la participación del doctor Aurelio Pastor y presentó al doctor José Abanto, cediéndole el uso de la palabra.

El doctor José Abanto agradeció la invitación al Presidente de la Comisión y a los Señores Congresistas miembros de la Comisión e inició su exposición señalando su coincidencia con lo expresado por los señores expositores que lo antecedieron en el uso de la palabra. Comentó que, en principio, el Reglamento del Congreso viene del año 1995, señalando que es un instrumento normativo con varios años de trájín y que a lo largo de este tiempo se ha podido advertir al menos desde la óptica del servicio parlamentario, algunas deficiencias,

Señaló que, en relación al tema específicamente, hay que considerar la capacidad que tiene el Presidente de una Comisión en el debate en el Pleno, que tiene básicamente tres (3) aspectos: i) El sustentar el dictamen y la fórmula legal contenido en éste, está previsto en el Reglamento en el artículo 55; ii) La mayor tolerancia en el uso del tiempo, intervenir las veces que sean necesarias en el debate; y iii) La capacidad para definir la procedencia o no de las adiciones o modificaciones en el texto propuesto en el debate.

Agregó que si bien se trataba de una propuesta innovadora porque busca establecer parámetros a la capacidad del Presidente de la Comisión, una capacidad que le ha venido de la práctica parlamentaria, de una propuesta que se genera en el Pleno, pero evidentemente la fórmula que se está proponiendo tiene algunas observaciones u objeciones desde el punto de vista técnico procesal. Señaló el hecho de que una proposición legislativa se encuentre en etapa de debate en el Pleno, supone que la competencia sobre la propuesta es del Pleno, y entonces, el proponer que haya una suerte, de garantías que dan fe del texto sustitutorio, significaría incorporar como una cuña dentro de una competencia que es propia del Pleno. Añadió que, por otro lado, si lo que se quiere es un texto sustitutorio, y que las propuestas sean acogidas por el Presidente, es evidente que si éstas no son recogidas el Presidente de la Comisión no va a conseguir la aprobación de la mayoría.

Señaló, adicionalmente, que la propuesta generaría una especie de veto o bloqueo entre lo tratado por el pleno y los que asienten, y los que vayan a dar su firma en el texto sustitutorio que se vaya a presentar y por otro lado hay un aspecto administrativo importante que se tiene que considerar, y es que, cuando un texto sustitutorio es votado y aprobado, y luego cuando se elabora la autógrafa, el Presidente de la Comisión da la conformidad a esa

autógrafo. Añadió que este es un aspecto administrativo que si bien no tiene mucha relevancia en el proceso legislativo tiene incidencia en el aspecto administrativo porque podría generar también un entrapamiento.

Sugirió, basado en la práctica parlamentaria peruana, que el Presidente de la Comisión recoja las modificaciones, adiciones, supresiones que se propongan en el debate, esto podría hacerse por escrito, como se hace en el debate de la Ley de Presupuesto, en donde se hacen las propuestas por escrito y se alcanzan al Presidente de la Comisión dictaminadora. Agregó que, por otro lado, también podría establecerse en el Reglamento la obligación del Presidente de la Comisión de que al momento de sustentar el texto sustitutorio, absuelva previamente las modificaciones o adiciones, propuestas presentadas por los Congresistas en el debate en el Pleno, de forma tal que esto genere por un lado solidez en la propuesta de textos sustitutorios y por otro, transparente, que qué cosa se ha recogido, y qué cosa se ha quedado pendiente. Señaló, asimismo, que otra cosa que se podría hacer, incorporarse junto con lo otro, es que, si algún miembro de la Comisión advirtiera cierta discrepancia con la fórmula legal aprobada en la Comisión, a pesar de que el Presidente de la Comisión las hubiera absuelto, podría plantear como una cosa excepcional, una cuestión previa para que retorne a la Comisión para su reexamen definitivo.

Por último, señaló que si se trata de fortalecer y transparentar lo que se está debatiendo en el Pleno, no hay norma escrita que diga que el Presidente de la Comisión deba recoger las modificaciones o adiciones, pero se podría incorporar en el Reglamento, con estas características, que hagan por escrito, firmadas y presentadas antes que el Presidente de la Comisión presente su texto sustitutorio y absuelva cada una de ellas, y se podría pasar a la etapa siguiente que es la votación. Agregó que ello podría tomarse como sugerencia para mejorar o reforzar el trabajo legislativo de la Presidencia de la Comisión y del Pleno propiamente

A continuación el Presidente agradeció la participación del doctor José Abanto.

Finalmente, no habiendo intervenciones de los Señores Congresistas, el Presidente solicitó la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar los acuerdos tratados en la sesión, siendo aprobada por unanimidad.

Siendo las 18 horas y 04 minutos, se levantó la sesión.

Diethell Columbus Murata

Presidente