

04 DIC 2003

Recibido por: *[Firma]* Hora: 7:49pm



2

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

1/12

Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre la consulta solicitada por el señor Presidente del Congreso de la República respecto a la aplicación del Reglamento del Congreso en los casos en los que como resultado de una votación se contabilizan un número de abstenciones mayor a los votos a favor o en contra.

### Señor Presidente:

Ha ingresado para opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, la solicitud del señor Presidente del Congreso de la República, remitida mediante Oficio N° 571-2003-2004-DDP-D/C, en la que se pregunta respecto a la aplicación de las normas del Reglamento del Congreso, cuando como resultado de una votación se ha obtenido un número de abstenciones mayor al número de los votos a favor o en contra, así como se pregunta también respecto al sentido que tendría una votación si el número de abstenciones sumadas a los votos en contra son superiores a los votos a favor o si el número de abstenciones sumadas a los votos a favor son superiores a los votos en contra.

### ANTECEDENTE DE LA CONSULTA:

El Oficio N° 571-2003-2004-DDP-D/CR señala que la solicitud se efectúa "a pedido de diversos señores Congresistas que, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso del 15 de octubre de 2003, plantearon dicha consulta", la misma que se produjo en el momento en que la Comisión Permanente da por aprobada una Denuncia Constitucional con una votación de 7 a favor, 0 en contra y 8 abstenciones. Empero, en rigor, es una inquietud recurrente, desde que ya se había producido una consulta anterior sobre el particular al señor Oficial Mayor, con ocasión a una votación en la Comisión de Economía, en la que se computó un resultado de 3 votos a favor de la materia y 3 abstenciones.

### I.- EFECTO JURÍDICO DE LA ABSTENCIÓN:

A la luz del sistema de toma de decisiones colegiadas que se aplica en el Congreso de la República en sus distintos órganos e instancias (Pleno, Comisión Permanente, Comisión Ordinaria, etc.), resulta evidente que la abstención no significa simplemente abstenerse de votar, sino que, adquiere relevancia jurídica para efectos de su cómputo y sentido.

De hecho, muchas veces las votaciones resuelven asuntos muy importantes para el Congreso, influyendo en la correlación de fuerzas políticas, creando mayorías temporales o ficticias. (Allí radica la importancia de dilucidar el camino que debe seguirse cuando en una votación las abstenciones superan a los votos a favor).

En el Perú, la abstención ha tenido siempre relevancia respecto a los sistemas de votación. Así, la propia Constitución Política consagra en su artículo 184° que cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad del proceso electoral. Dicha disposición verifica la existencia de un sistema jurídico y político que reconoce la potencial manifestación de voluntad de un número de abstenciones cuando estas superan en número a los otros votos contabilizados.

Señalamos que existen cuatro posibles efectos distintos respecto a la abstención en un sistema de votación colegiado. A saber, son: a) el caso de la prohibición de la abstención, en la que se obliga a emitir un voto en un sentido positivo (a favor) o negativo (en contra), que es el caso del Consejo Nacional de Austria, en el que se señala expresamente: "El ejercicio del voto sólo podrá realizarse mediante un SÍ o un NO sin fundamentar una u otra postura", b) el caso de la abstención como una forma reconocida y facultada de registrar su voto, c) el caso de la abstención asimilada al voto negativo (en este caso las abstenciones se adhieren a los votos en contra) y finalmente, el caso de la abstención equiparada al voto positivo (en este último caso, las abstenciones facultan a pronunciarse positivamente).

## II.- ANÁLISIS DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS:

El Reglamento del Congreso de la República establece el conjunto normativo del régimen para la abstención. Específicamente, nos estamos refiriendo a los artículos 52°, 56° y 57°.

En el artículo 52° del Reglamento del Congreso de la República se establece que "Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente. En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá voto dirimente". Es evidente que se está consagrando una vez más la figura de la abstención como una forma reconocida y facultada para registrar la opción de los Congresistas, desde que en ningún caso se excluye a dicha abstención del cómputo para efectos de la verificación de la mayoría simple o calificada cuando corresponda.

A mayor abundamiento, el artículo 52° del Reglamento in fine, consagra la fórmula de la mayoría simple calculada sobre la base de todos los votos emitidos por el cuerpo electoral correspondiente y su finalidad es que los debates concluyan con un acuerdo firme, cualquiera que fuese la determinación del órgano. Así, si la mayoría es de votos a favor el acuerdo tendrá un sentido positivo, si la mayoría es de votos en contra el acuerdo tendrá un sentido negativo y si la mayoría son

abstenciones el acuerdo quedará trunco, pues los votos a favor y en contra han resultado insuficientes para tomar la decisión del colegiado.

A su turno, la existencia del voto dirimente a favor del Presidente, que incluye la posibilidad de empate de votos a favor y en contra, así como del empate entre votos a favor y abstenciones o votos en contra y abstenciones, confirma el mérito y relevancia de la abstención dentro del régimen aplicable en la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

El artículo 56° del Reglamento del Congreso de la República precisa que: "Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar.

Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación. El Congresista que se abstenga podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente.

El Presidente tiene voto dirimente y en el caso que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupando su escaño e interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas".

Finalmente, en el literal b) del artículo 57° del Reglamento del Congreso se manifiesta: "(Según la forma como se realicen, las votaciones son..) b) Nominales: Cuando el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden SÍ, NO o **ABSTENCIÓN**; o bien cada uno registra su voto en el Sistema de Votación Electrónica y se imprime el listado de Congresistas en orden alfabético, con el sentido de su voto, consignándose en el acta correspondiente.

Las votaciones se efectuarán forzosamente en forma nominal, cuando se trate de adoptar o comprobar acuerdos que requieran el voto a favor de por lo menos los dos tercios del número legal de Congresistas, según lo establecido por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República".

Este artículo es el más importante sobre el tema, desde que reconoce taxativamente a la abstención como un modo de votar. La abstención es una forma positiva de votar, aunque no se adhiere a los votos a favor ni se asimila a los votos en contra.

#### ¿CÓMO DEBE PROCEDERSE CUANDO EN UNA VOTACIÓN, LAS ABSTENCIONES SUPERAN A LOS VOTOS A FAVOR?:

La abstención de voto es un derecho del parlamentario. Y, no es infrecuente que los representantes se abstengan de votar, sea por que no votan ni afirmativamente ni negativamente, o que se retiren del hemiciclo en señal de protesta. Así, su voto se registra como abstención y no se adhiere a los votos a favor o a los votos en contra.

Por eso, frente a la pregunta relativa a la forma de proceder cuando ocurre una situación en la que la mayoría de los votos han sido abstenciones, debe indicarse que una posible solución sería la de votar cuantas veces sea necesario hasta alcanzar un resultado (favorable o no) en el que aparezca que los votos a favor superan a las abstenciones. De persistir el resultado, en el que se obtenga más abstenciones que votos a favor o en contra, el Presidente manifestará que se votaría en sesión subsiguiente.

### CONCLUSIONES:

Por las consideraciones y fundamentos expuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento, opina que:

- 1.-) Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra; el asunto queda sin resolver. Los votos a favor y en contra no son suficientes para una decisión colegiada.
- 2.-) Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones (en el supuesto que los votos a favor sean mayor que el de los votos en contra) sumado al de los votos en contra, es superior a los votos a favor; se entiende que, siguiendo la tradición parlamentaria, se ha aprobado lo puesto a debate.
- 3.-) En el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, si el número de abstenciones (en el supuesto que los votos en contra sean mayor que el de los votos a favor) sumado al número de votos a favor, es superior a los votos en contra; se entiende que, siguiendo la práctica parlamentaria, se ha rechazado.

Lima, 1 de diciembre de 2003

Dése cuenta

Sala de la Comisión

Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre la consulta solicitada por el señor Presidente del Congreso de la República respecto a la aplicación del Reglamento del Congreso en los casos en los que como resultado de una votación se contabilizan un número de abstenciones mayor a los votos a favor o en contra.

.....  
AMPRIMO PLATA NATALE  
Presidente

.....  
PASTOR VALDIVIESO AURELIO  
Vicepresidente

.....  
SALHUANA CAVIDES, EDUARDO  
Secretario

.....  
ALMERI VERAMENDI, CARLOS  
*CON RESERVA*

.....  
ALVARADO DODERO, FAUSTO

.....  
AYAIPOMA ALVARADO, MARCIAL

.....  
BENITEZ RIVAS, HERIBERTO  
*CON RESERVAS*

.....  
CHAVEZ CHUCHON, HECTOR

.....  
CHAVEZ SIBINA, JORGE

.....  
DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

X  
.....  
DELGADO NUÑEZ DEL ARCO, JOSE L.

*CON RESERVA A LA CONCESION NTA*

.....  
DIEZ CANSECO CISNEROS, JAVIER

.....  
FERRERO CARLOS

.....  
FLORES ARAOZ ESPARZA, ANTERO

.....  
HERRERA BECERRA, ERNESTO  
*CON RESERVA*

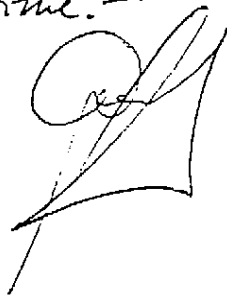
.....  
MULDER BEDOYA, MAURICIO

.....  
SOLARI DE LA FUENTE, LUIS

.....  
FRANCEZA MARABOTTO, KUENNEN  
*S-E*

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Lima, 11 DIC. 2003

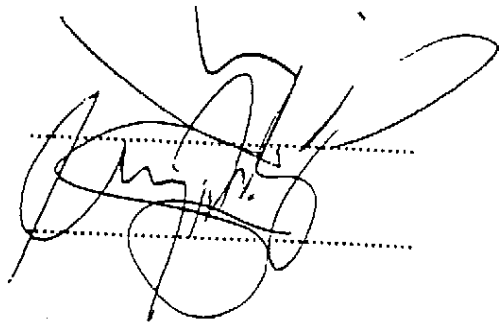
*Aprobado el informe.-*

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'R' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO  
ASISTENCIA

01 de Diciembre 2003

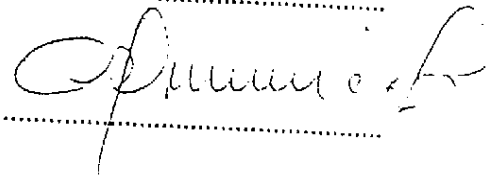
AMPRIMO PLÁ NATALE  
Presidente



PASTOR VALDIVIESO AURELIO  
Vicepresidente

SALHUANA CAVIDES, EDUARDO  
Secretario

ALMERI VERAMENDI, CARLOS



ALVARADO DODERO, FAUSTO

Licencia

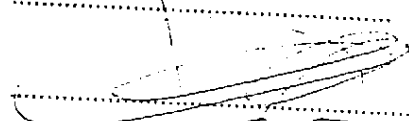
AYAIPOMA ALVARADO, MARCIAL

Licencia

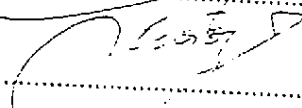
BENITEZ RIVAS, HERIBERTO

M

CHAVEZ CHUCHON, HECTOR



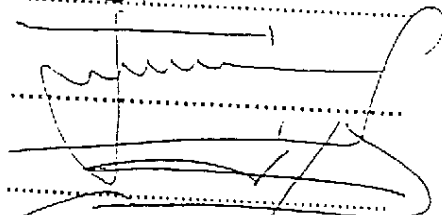
CHAVEZ SIBINA, JORGE



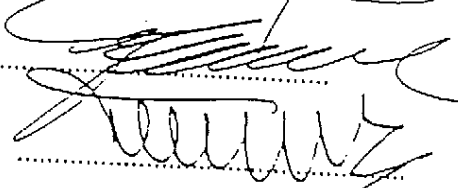
DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

Licencia

DELGADO NUÑEZ DEL ARCO, JOSE LUIS

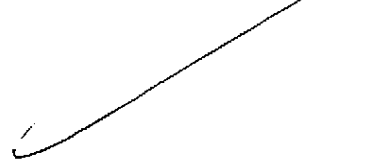


DIEZ CANSECO CISNEROS, JAVIER



FERRERO CARLOS

FLORES ARAOZ ESPARZA, ANTERO



HERRERA BECERRA, ERNESTO

*E. Herrera*  
.....

MULDER BEDOYA, MAURICIO

*M. Mulder*  
.....

SOLARI DE LA FUENTE, LUIS

*Licencia*  
.....

FRANCEZA MARABOTTO, KUENNEN

.....

SITARIOS

VELASQUEZ QUESQUEN, JAVIER

.....

REY REY, RAFAEL

.....