



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017

Señora Presidenta:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de Ley 1346-2016/CR, por el cual se propone la modificación del literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, a fin de precisar que una reforma constitucional puede ser aprobada en dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas sucesivas, con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Décima Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 23 de junio del 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Rosa María Bartra Barriga, Miguel Castro Grández, Alberto Quintanilla Chacón, Liliana Takayama Jiménez y Javier Velásquez Quesquén**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín, Modesto Figueroa Minaya, Wuilian Monterola Abregú, Indira Huilca Flores, Sonia Echevarria Huaman y Edwin Vergara Pinto**, miembros accesitarios de la referida Comisión.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1346/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 21 de octubre de 2016, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión, el día 03 de noviembre de 2016.

#### 1.1. Antecedentes legislativos

Se revisaron todos los proyectos de ley presentados en los periodos parlamentarios 2000-2001, 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016, a fin de ubicar a los que tienen relación con la propuesta de ley en estudio; sin embargo no se llegó a ubicar una propuesta similar a la que se propone.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

## 1. 2. Opiniones solicitadas

A fin de conocer las opiniones de especialistas y de la sociedad civil organizada, se realizaron las siguientes consultas:

- Al doctor Antero Flóres-Araoz Esparza, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, con Oficio 1715-2016-2017-CCR/CR del 15 de mayo de 2017.
- A la doctora Martha Chávez Cossio, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, con Oficio 1713-2016-2017-CCR/CR del 15 de mayo de 2017.
- Al doctor César Delgado Guembes, Presidente del "Instituto de Derecho Parlamentario, con Oficio 1714-2016-2017-CCR/CR del 15 de mayo de 2017.

## 1. 3. Opiniones recibidas

- Del doctor Antero Flores.Araoz, miembros del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante carta de fecha 22 de mayo de 2017; por el cual indica tener una opinión favorable con relación a lo que propone el proyecto de ley, ya que con dicha modificación habrá plena coincidencia con lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 1346/2016-CR propone la modificación del literal a del artículo 81 del Reglamento del Congreso, referido al procedimiento para la aprobación de proyectos de reforma constitucional, respecto del cual, corrige el error normativo que señala que la aprobación de este tipo de normas se puede realizar en dos periodos anuales de sesiones sucesivos; señalando que los dos periodos sucesivos a los que se hace referencia son ordinarios de sesiones o legislaturas.

El siguiente cuadro compara el texto normativo actual del literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, con el que se propone en la iniciativa legislativa en estudio.

Reglamento del Congreso actual	Propuesta Legislativa 453/2016-CR
<p><b>Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley</b>  <b>Artículo 81.</b> Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:</p> <p>a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas,</p>	<p><b>Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley</b>  <b>Artículo 81.</b> Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:</p> <p>a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas. La ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.  
[...]

sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos **ordinarios** de sesiones o **legislaturas** sucesivas con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas. La ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.  
[...]

Fuente: Reglamento del Congreso y Proyecto de Ley 453/2016-CR  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículo 206.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos, 48, 49 y literal a) del 81.

### IV. ANÁLISIS TÉCNICO

#### 1. Procedimiento de aprobación de una reforma constitucional

Nuestra Constitución Política señala que una propuesta de reforma de la Constitución Política se puede aprobar de dos maneras, de manera indistinta. Una es a través de la aprobación de la mayoría absoluta del número legal de los miembros del Parlamento y ratificada vía referéndum. La otra es que se puede aprobar con una votación superior a los 2/3 del número legal de congresistas, en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Cabe señalar que la decisión final sobre la aprobación o no de una reforma constitucional, aunque puede haber sido originado por una iniciativa del Presidente de la República u de algún otro con poder para presentar propuestas de reforma constitucional; corresponde únicamente al Congreso de la República – con el apoyo popular en caso que se haya sometido a ratificación mediante referéndum –; inclusive

Por su parte, el Reglamento del Congreso, que es una norma con fuerza de ley que regula el funcionamiento y organización del Parlamento, señala, en el literal a) del artículo 81, que las leyes de reforma de la Constitución pueden ser aprobadas de dos maneras indistintas y excluyentes. La primera coincide con lo que señala la Constitución Política del Perú (voto favorable de, por lo menos, la mitad más uno del número legal de Congresistas, y luego sometido a referéndum). Sin embargo, con relación a la segunda vía, existe una contradicción normativa, puesto que en este caso, mientras que la Constitución Política señala que se puede omitir del referéndum si la reforma es aprobada con el voto a favor de un número superior a los 2/3 del número legal de Congresistas en dos legislaturas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ordinarias sucesivas, el Reglamento del Congreso señala que estas votaciones deben hacerse en dos periodos anuales de sesiones sucesivos.

El siguiente cuadro resumen los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, para la aprobación de una reforma constitucional.

### Procedimiento para aprobar leyes de reforma constitucional

Constitución Política del Perú	Reglamento del Congreso
1) Mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum; o	1) Voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum; o
2) Votación favorable superior a los 2/3 del número legal de congresistas en <u>dos legislaturas ordinarias sucesivas</u> .	2) Voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas, <u>en dos periodos anuales de sesiones sucesivos</u>

Fuente: Constitución Política del Perú y Reglamento del Congreso  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Como se puede observar, existe pues, una diferencia importante entre lo que señala la Constitución Política y el Reglamento del Congreso; incoherencia normativa que ha puesto en duda, en diversas oportunidades, sobre la oportunidad para la segunda votación de propuestas de reforma de la Constitución aprobadas en una legislatura ordinaria; y que podría generar, además, dilaciones procedimentales innecesarias para la aprobación de normas urgentes que necesita el país, así como riesgos de que se puedan presentar demandas de inconstitucionalidad por no respetarse el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso, con la consiguiente inestabilidad jurídica sobre las reformas constitucionales aprobadas por el Parlamento.

Debido a todo lo que se genera o puede suscitar el mantener la redacción del literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, consideramos necesaria la aprobación del proyecto de ley en estudio, que lo que busca es corregir esta incoherencia normativa, modificando el literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, a fin de señalar que los periodos a los que hace referencia son periodos ordinarios de sesiones o legislaturas; conforme a lo que establece el artículo 48 y 49 del Reglamento del Congreso; y, de esta manera, zanjar cualquier duda que se haya podido generar o pudiera presentárselo sobre el procedimiento para aprobar una reforma de la Constitución Política del Perú.

4

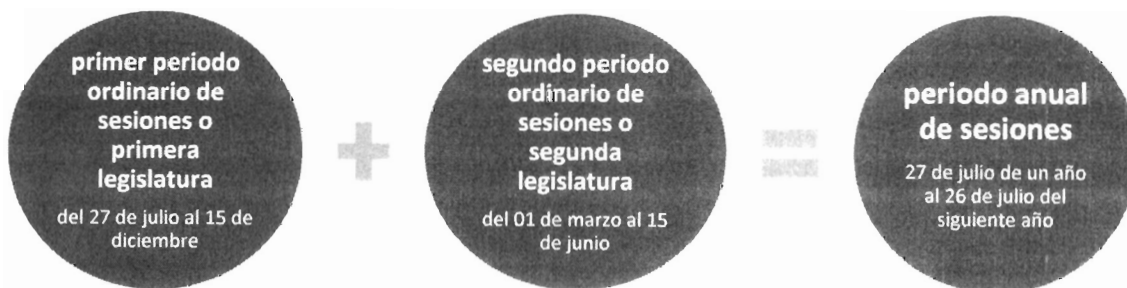
DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

## 2. Diferencia entre legislatura ordinaria y periodo anual de sesiones

La Constitución Política del año 1993, a diferencia de su predecesora, la Constitución del año 1979, no hace precisiones sobre lo que es una legislatura ordinaria y un periodo anual de sesiones. El detalle aparece en el Reglamento del Congreso.

Conforme al artículo 48 de este Reglamento, el periodo anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año, hasta el 26 de julio del siguiente año. Además, en el artículo 49 establece que dentro de este periodo anual hay dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas: la primera, que inicia el 27 de julio y culmina el 15 de diciembre; y la segunda, que empieza el 01 de marzo y termina el 15 de junio<sup>1</sup>.

El siguiente gráfico muestra los tiempos de estos periodos.



Fuente: Reglamento del Congreso  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

El Congreso, por su autonomía normativa reconocida en el artículo 94 de la Constitución Política, decidió organizar su trabajo dentro de un periodo parlamentario (5 años), en periodos anuales de sesiones (1 año) y en periodos ordinarios de sesiones o legislaturas (2 por cada periodo anual de sesiones).

A fin de poder establecer con certeza la oportunidad en la que se pueden someter a votación las reformas constitucionales, corresponde abordar los antecedentes legislativos sobre la redacción del artículo 206 de la Constitución Política del Perú; a partir de la cual podremos conocer qué entendía el constituyente como legislatura ordinaria sucesiva cuando redactó este artículo referido al procedimiento de reforma de la Constitución Política.

<sup>1</sup> Cabe indicar que es posible ampliar los plazos de estas legislaturas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

En el caso que el constituyente haya querido que sea igual al que aparecía en la Constitución Política de 1979 —que señalaba, en su artículo 306, que toda reforma constitucional debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva, en otras palabras en dos periodos anuales distintos—; entonces no corresponderá hacer modificación alguna al literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso; sin embargo, si lo que el constituyente quiso fue que el procedimiento sea más célere, es decir, que tenga que pasar otro periodo anual de sesiones para la siguiente votación del Congreso; entonces será necesario corregir el error en que se incurrió al redactarse el literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso; ya que, como se verá más adelante, ninguna norma legal puede ser contraria a lo que indica la Constitución Política del Perú.

### 3. Antecedentes legislativos sobre la redacción del artículo 206 de la Constitución Política del Perú

Como se dijo en líneas antes, a diferencia de lo que establece la actual Constitución Política, su predecesora, señalaba que toda reforma constitucional debía ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva. La aprobación de la reforma requería de la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada cámara.

Además, en el artículo 168 de la Constitución Política de 1979<sup>2</sup>, señalaba la existencia de dos legislaturas ordinarias al año. La primera legislatura ordinaria comenzaba el día 27 de julio y terminaba el 15 de diciembre, y que la segunda legislatura ordinaria empezaba el 01 de abril y culminaba el 31 de mayo.

Como se puede observar, la Constitución Política anterior precisaba la vigencia de dos legislaturas ordinarias dentro de un año; además, indicaba que las reformas constitucionales sólo podían aprobarse en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva; es decir, debía esperarse toda la segunda legislatura ordinaria, seguramente como tiempo para la reflexión sobre la pertinencia de su aprobación.

<sup>2</sup> Ver toda la Constitución Política del año 1979 en <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

Los constituyentes del año 1993 decidieron hacer diversas modificaciones a la Constitución del año 1979; entre ellas podemos señalar que acordaron no establecer dentro de la nueva Constitución la duración de las legislaturas ordinarias. El sustento se centró en que ello debía ser regulado por propio parlamento a través de su reglamento, en mérito a su autonomía funcional.

Con relación al texto sobre el proceso de reforma constitucional, cabe resaltar que en el debate de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, del día miércoles 21 de abril de 1993<sup>3</sup> ya se había detectado la necesidad de reducir el tiempo para la validez y vigencia de una reforma constitucional. En aquel entonces, el doctor Ferrero Costa sustentó la propuesta de reducir el tiempo para la aprobación de una ley de reforma de la Constitución, expresando lo siguiente:

"En primer lugar, la Constitución actual establece que la reforma debe producirse en dos primeras legislaturas, lo cual significa que para modificar nuestra Constitución tienen que transcurrir dos años, es decir que no puede hacerse en un plazo menor de dos años. Por ejemplo, para tener un artículo diferente en el año 1995, deberíamos aprobarlo en 1994, ratificarlo en 1995, y sólo a partir de ese momento regiría la modificación. Señor Presidente, la situación del Perú y nuestra realidad han demostrado que un proceso de dos primeras legislaturas, en la práctica, dos años para una modificación constitucional, es excesivo. Si bien es cierto que cambiar la Constitución no es lo mismo que cambiar una ley, ya que significa cambiar la Ley Fundamental, puede establecerse una exigencia superior con respecto a la ley normal pero no tan grande como la que la Constitución actual señala.

Cambio 90 y Nueva Mayoría proponen que esa exigencia sea que la propuesta de reforma constitucional pueda ser vista dos veces, pero en el mismo año, es decir que, para modificar la Constitución que rige en 1995, sería suficiente que en 1994 —o si fuese el caso, en 1993 y 1994— sea visto dos veces el proyecto de reforma constitucional en legislaturas que ocurren durante el mismo plazo de los doce meses del año.  
[...]."

Luego de un debate entre los constituyentes Roger Cáceres Velásquez, Lourdes Flores Nano y Henry Pease García, entre otros, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó la propuesta para que toda reforma constitucional sea aprobada en una legislatura ordinaria y ratificada en otra, teniendo en claro que lo que querían era que se pueda aprobar una reforma en un mismo año.

En la sesión del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, de fecha 10 de agosto de 1993<sup>4</sup>, entró en debate el texto relativo al procedimiento de reforma de la Constitución

<sup>3</sup> Páginas 2345 y siguientes del debate constitucional, Tomo IV. Ver todo el tomo completo en <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIV.pdf>

<sup>4</sup> Páginas 2011 y siguientes. Ver el diario de debates del Pleno en <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO3.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

Política. Luego de diversas intervenciones de los constituyentes Sandoval Aguirre, Torres y Torres Lara, Cáceres Velásquez, Flores Araoz.-Esparza, Ferrero Costa, Castro Gómez, Amurúz Gallegos (quien hizo la propuesta que finalmente aparece en el texto actual de la Constitución Política), Olivera Vega, García Mundaca y Chirinos Soto, entre otros, se aprobó el texto que actualmente se encuentra vigente como artículo 206 de la Constitución Política<sup>5</sup>

Aquí cabe resaltar las intervenciones de Chirinos Soto y de Torres y Torres Lara, cuando primero le consulta al segundo por qué tienen que ser sucesivas las legislaturas y si estas debían ser ordinaria o no<sup>6</sup>.

"En consecuencia, paso a leer el artículo, señora Presidenta: "Artículo 225°. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se realice en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable, en ambos casos, superior a dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

[...]

El señor CHIRINOS SOTO (R). Simplemente, no entiendo en la propuesta la palabra "sucesivas". ¿Por qué tienen que ser sucesivas?

El señor TORRES Y TORRES LARA (NMC90). Se ha debatido aquí la posibilidad de que si no es sucesiva, pueda recogerse una reforma que tiene mucho tiempo y omitirse la condición que estamos estableciendo. También se ha discutido la necesidad de que, si se omite el referéndum, tiene que ser una decisión que sea persistente e inmediata; y no que se presenta una reforma, pasan diez años y a alguien se le ocurre nuevamente presentar la misma reforma, y recogería ese rechazo, incumpliendo la condición que se está estableciendo. La condición de sucesiva es indispensable considerarla, con el propósito de evitar esa situación.

El señor CHIRINOS SOTO (R). Doctor Torres y Torres Lara, de todas maneras, ¿está usted diciendo dos legislaturas sucesivas, o dos legislaturas ordinarias sucesivas?

El señor TORRES Y TORRES LARA (NMC90). Ordinarias sucesivas.

El señor CHIRINOS SOTO (R). Gracias.

[...]"

Luego de dos intervenciones adicionales, se aprobó finalmente el texto del artículo 206 de la Constitución Política, por lo que, como se puede observar, no existe duda alguna que cuando los constituyentes indicaron legislaturas ordinarias sucesivas, la intención fue que se puedan aprobar reformas constitucionales en un mismo año, y no tener que esperar, como lo indicaba la Constitución del año 1979, dos años para que entre en vigencia la reforma.

<sup>5</sup> Cabe señalar que luego de la consolidación de todas las propuestas aprobadas, la subcomisión de Redacción presentó el texto final de la Constitución de 1993, siendo que en el texto sobre la reforma constitucional aparece en el artículo 206. Ver debate y propuesta páginas 2587 al 2615.

<sup>6</sup> Lo subrayado es nuestro.





DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Como se puede observar, los constituyentes decidieron acortar el tiempo para la reflexión, permitiendo que pueda aprobarse la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas; pero, eso sí, aseguraron que la modificación no sea aprobada por la mayoría del número legal de sus miembros, como lo señalaba la Constitución de 1979; sino que elevó la valla a un número superior a los 2/3 del número legal sus integrantes. Incluyeron, además, la opción de que pueda ser aprobada por el Congreso, con mayoría del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum; posibilidad que hasta antes de la Constitución de 1993 no había sido regulada.

En consecuencia, no existiendo más duda sobre lo el espíritu del artículo 206 de la Constitución Política que dispone que una reforma constitucional puede ser aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con la votación de un número superior a los 2/3 del número legal de sus miembros; corresponde, como punto final del estudio, establecer si debe seguirse el procedimiento establecido por la Constitución Política del Perú o el que señala el Reglamento del Congreso

#### 4. Jerarquía normativa de la Constitución Política y del Reglamento del Congreso

La Constitución Política, como lo indica el Tribunal Constitucional<sup>7</sup>, es la norma de normas que disciplina los procesos de producción del resto de las normas y, por tanto, la producción misma del orden normativo estatal; ella prevalece sobre toda otra norma legal y la ley, sobre las demás de inferior jerarquía

El Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley y, conforme lo establece el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política, jerarquía homóloga a la ley y naturaleza de ley orgánica.<sup>8</sup>

En este caso específico, en que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso establecen procedimientos distintos para un mismo objeto, que, además, devienen en incompatibles entre sí; se aplica el principio de supremacía constitucional, que supone que no existe ni puede existir jurídicamente una voluntad superior a la Constitución Política.

Como lo señala el Tribunal Constitucional<sup>9</sup>:

<sup>7</sup> En el expediente EXP. N.º 047-2004-AI/TC. Ver toda la sentencia en <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

<sup>8</sup> Fundamentos 17 y 24 de la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente EXP. N.º 047-2004-AI/TC

<sup>9</sup> EXP. N.º 047-2004-AI/TC Fundamento 59. Ver toda la sentencia <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La Constitución (...) termina convirtiéndose en el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que una vez que entra en vigencia, cualquier producción normativa de los poderes públicos e, inclusive, los actos y comportamientos de los particulares, deben guardarle lealtad y fidelidad. Ciertamente, no se trata sólo de una adhesión y apoyo que pueda ser medido o evaluado en el plano de la moral o la ética, sino también de una exigencia de coherencia y conformidad de la que es posible extraer consecuencias jurídicas. La infidelidad constitucional, en efecto, acarrea la posibilidad de declarar la invalidez de toda norma o acto, cualquiera sea su origen, según los alcances que el mismo ordenamiento constitucional haya previsto

En consecuencia, por el principio de jerarquía normativa, único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categóricamente inferiores, podemos señalar que el literal a) del artículo 81 del Reglamento, en la parte que establece que para una reforma constitucional se requiere de la votación se realice en dos periodos anuales de sesiones, es incorrecto, y por consiguiente debe procederse a su corrección conforme a lo que propone el proyecto de ley en estudio; pero siguiendo lo señalado por el artículo 206 de la Constitución Política; es decir, la precisión que corresponde hacer al literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso es señalar que la reforma constitucional se puede aprobar en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

## V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

El doctor Antero Flores-Araoz señaló estar de acuerdo con la propuesta de modificación del artículo 81 del Reglamento del Congreso, ya que de esa manera la redacción será acorde con lo que establece el artículo 206 de la Constitución Política.

Al respecto, no cabe hacer mayor análisis sobre su posición, puesto que coincide en su totalidad con lo que se expone como fundamentos y propuesta de redacción en el presente dictamen.

## VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta busca modificar el literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, relativo al procedimiento para la aprobación de reformas constitucionales. En ese sentido, lo que se está es corrigiendo dicho literal para adecuarlo a lo que establece la Constitución Política del Perú, en su artículo 206.

10

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Por lo tanto, esta modificación no afecta ni impacta en ninguna otra norma legal o de rango inferior, toda vez que el procedimiento de aprobación de leyes de reforma de la Constitución sólo se encuentra regulada en la Constitución Política misma y en el Reglamento del Congreso. En este último caso, sólo en el literal a) del artículo 81 del Reglamento; por ende, no es necesaria ninguna otra modificación adicional del Reglamento del Congreso, ni de algún artículo de la Constitución Política.

## VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Entre los beneficios del texto normativo que se propone aprobar, se encuentran los siguientes:

Sujeto	Beneficio
<b>Congreso de la República</b>	Habrà certeza respecto del procedimiento para la aprobación de leyes de reforma constitucional; por ende mejoran los procedimientos parlamentarios.
<b>Sociedad</b>	Seguridad jurídica sobre las reformas de la Constitución Política aprobadas por el Parlamento.
<b>Tribunal Constitucional</b>	Menor posibilidad de que se presenten demandas de inconstitucionales de leyes de reforma constitucional, por motivaciones procedimentales.

Entre los costos de que propuesta de ley podemos mencionar los siguientes

Sujeto	Costo
<b>Aquellos quienes no están de acuerdo con modificaciones a la Constitución Política</b>	La precisión que se propone que se apruebe implica la eliminación de cualquier duda sobre la celeridad procedimental para la aprobación de leyes de reforma constitucional; por ende, podrían sentirse afectados de manera negativa quienes consideren que una reforma de la norma de más alta jerarquía debe tomar más tiempo o no hacerse reformas.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 1346/2016-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL PRIMER PÁRRAFO  
DEL LITERAL A) DEL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO, PARA  
PRECISAR EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL**

**Artículo único. Modificación del primer párrafo del literal a) del artículo 81 del  
Reglamento del Congreso**

Modifícase el primer párrafo del literal a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso,  
conforme al siguiente texto:

**"Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley**

**Artículo 81.** Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a  
materia común, se observarán las siguientes reglas:

a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos  
la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum  
o, en su defecto, será aprobada en **dos legislaturas ordinarias sucesivas**, con el voto  
aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas.  
[...]."

Salvo mejor parecer,

Sala de Comisiones,

Lima, 23 de junio de 2017.

**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Presidente

**MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ**  
Vicepresidente

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Secretario

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

**LOURDES ALCORTA SUERO**  
Miembro Titular

**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Miembro Titular

**HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ**  
Miembro Titular

**MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ**  
Miembro Titular

**PATRICIA DONAYRE PASQUEL**  
Miembro Titular

**MARISOL ESPINOZA CRUZ**  
Miembro Titular

**ZACARÍAS LAPA INGA**  
Miembro Titular

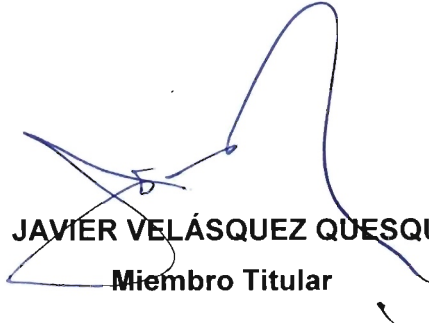
**YONHY LESCANO ANCIETA**  
Miembro Titular

**ÚRSULA LETONA PEREYRA**  
Miembro Titular

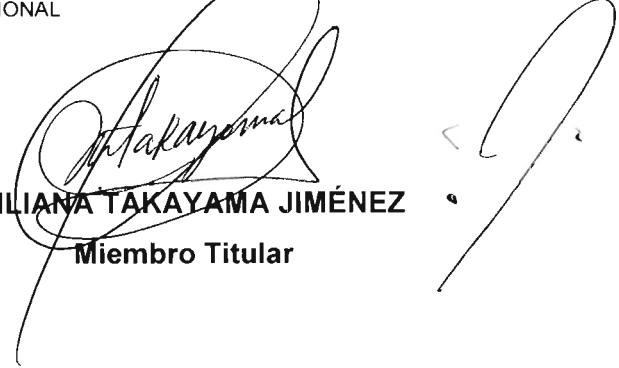
**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Miembro Titular

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Miembro Titular



**LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ**  
Miembro Titular



**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro Titular

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro Titular

**VICENTE ZEBALLOS SALINAS**  
Miembro Titular

**RICHARD ACUÑA NÚÑEZ**  
Miembro Accesorio

**MARCO ARANA ZEGARRA**  
Miembro Accesorio




**KARINA BETETA RUBÍN**  
Miembro Accesorio

**GINO COSTA SANTOLALLA**  
Miembro Accesorio

**ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS**  
Miembro Accesorio

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL



**SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN**

**Miembro Accesorio**



**MODESTO FIGUEROA MINAYA**

**Miembro Accesorio**

**VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE**

**Miembro Accesorio**

**MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ**

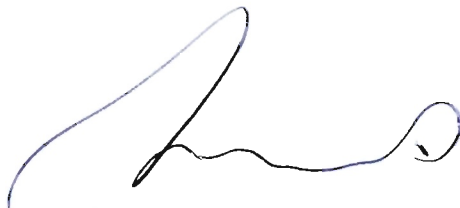
**Miembro Accesorio**

**LUIS GALARRETA VELARDE**

**Miembro Accesorio**

**MARISA GLAVE REMY**

**Miembro Accesorio**



**INDIRA HUILCA FLORES**

**Miembro Accesorio**

**LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA**

**Miembro Accesorio**

**MARÍA MELGAREJO PÁUCAR**

**Miembro Accesorio**



**WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ**

**Miembro Accesorio**

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1346/2016-CR,  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 81 DEL REGLAMENTO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PRECISAR EL  
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE UNA LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL

**MAURICIO MULDER BEDOYA**  
Miembro Accesitario

**ROLANDO REÁTEGUI FLORES**  
Miembro Accesitario

**LUZ SALGADO RUBIANES**  
Miembro Accesitario

**OCTAVIO SALAZAR MIRANDA**  
Miembro Accesitario



**EDWIN VERGARA PINTO**  
Miembro Accesitario










**Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017

Hora 12:00 m.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

11	
0*	
	<p><b>1. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL</b> Presidente Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>2. CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ</b> Vicepresidente Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p>.....</p>
	<p><b>3. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER</b> Secretario Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>4. ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>5. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>6. BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>7. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>

**Cargo de Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017

Hora 12:00 m.

Hemiciclo del Palacio Legislativo


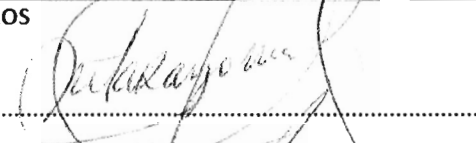

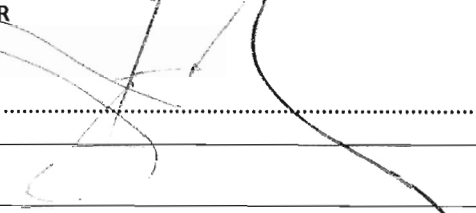





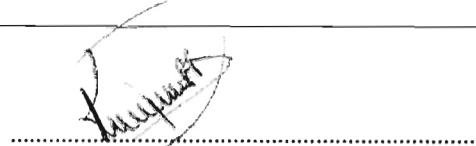
	<p>8. <b>DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p>9. <b>ESPINOZA CRUZ, MARISOL</b> Alianza Para El Progreso</p> <p>.....</p>
	<p>10. <b>LESCANO ANCIETA, YONHY</b> Acción Popular</p> <p>.....</p>
	<p>11. <b>LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p>12. <b>LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p>.....</p>
	<p>13. <b>QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p>..... </p>
	<p>14. <b>SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>

**Cargo de Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017

Hora 12:00 m.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<b>15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS</b> Fuerza Popular	
	<b>16. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER</b> Célula Parlamentaria Aprista	
	<b>17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX</b> Peruanos Por El Kambio	
	<b>18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO</b> Peruanos Por El Kambio	
<b>MIEMBROS ACCESITARIOS</b>		
	<b>19. ACUÑA NÚÑEZ RICHARD</b> Alianza Para El Progreso	
	<b>20. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO</b> Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad.	
	<b>21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA</b> Fuerza Popular	

**Cargo de Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017


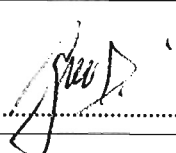
Hora 12:00 m.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<b>22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO</b> Peruanos por el Kambio	.....
---	---	-------

	<b>23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO</b> Peruanos por el Kambio	.....
---	---	-------

	<b>24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO</b> Fuerza Popular	 .....
---	--	---

	<b>25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO</b> Fuerza Popular	 .....
---	---	--

	<b>26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO</b> Fuerza Popular	 .....
---	---	---

	<b>27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS</b> Acción Popular	.....
---	---	-------









	<b>28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE</b> Fuerza Popular	.....
---	--	-------

**Cargo de Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017

Hora 12:00 m.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<p><b>29. GLAVE REMY, MARISA</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p>.....</p>
	<p><b>30. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p><i>[Handwritten Signature]</i> .....</p>
	<p><b>31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>33. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO</b> Fuerza Popular</p> <p><i>[Handwritten Signature]</i> .....</p>
	<p><b>34. MULDER BEDOYA, MAURICIO</b> Célula Parlamentaria Aprista</p> <p>.....</p>
	<p><b>35. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>
	<p><b>36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA</b> Fuerza Popular</p> <p>.....</p>

**Cargo de Asistencia de la Décima Tercera Sesión Extraordinaria**

Lima, viernes 23 de junio de 2017  
Hora 12:00 m.  
Hemiciclo del Palacio Legislativo



37. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO  
Fuerza Popular

.....



38. VERGARA PINTO, EDWIN  
Fuerza Popular

.....