

# Aprobación de leyes por insistencia: abuso por parte del Congreso peruano y soluciones desde el derecho comparado<sup>1</sup>

Juan-Andrés Fuentes

**En el marco del ejercicio de las competencias reconocidas por la Constitución vigente a favor del Congreso, se ha observado un uso indebido de la aprobación de leyes por insistencia. Este procedimiento implica la aprobación de una ley sobre la cual el Congreso ha legislado previamente, a pesar de eventuales objeciones (parciales o totales) por parte del Poder Ejecutivo, al conocer el texto final de la misma para su promulgación.**

Para tener una idea, solo en el periodo parlamentario de 2021-2023, alrededor de 10 % leyes fueron aprobadas por insistencia. En el periodo anual de sesiones 2023-2024, este porcentaje ha aumentado considerablemente a 23 %, de acuerdo con estadísticas generadas por el propio Congreso. Si se analizan las normas aprobadas por esta vía, se verá que este mecanismo ha facilitado la aprobación de normas populistas y anti-técnicas como la creación de un nuevo feriado nacional o la ley que limita la cuestión de confianza (facultad ejercida por el Ejecutivo), en beneficio del fortalecimiento del poder del Congreso y en desmedro de la población (a quien representa). En perspectiva, el abuso de la aprobación por insistencia no contribuye al desarrollo del país y vulnera el sistema de pesos y contrapesos.

Según el artículo 108 de la Constitución vigente, una vez aprobado el texto del proyecto de ley (también conocido como «autógrafa») por parte del Congreso, este es remitido al presidente de la República para su promulgación. Ante esta situación el presidente tiene tres opciones:

- a) Promulga la ley, tal cual se plantea por parte del Congreso.
- b) Observa la autógrafa, con lo que vuelve al Congreso para su consideración.
- c) No promulga ni observa la autógrafa, con lo cual esta es promulgada por el presidente del Congreso.

No analizaremos la opción a) porque si el presidente de la República aprueba la autógrafa significa que esta —en teoría— es constitucionalmente viable y aporta en beneficio del Perú. Tampoco la opción c) pues si el presidente tiene alguna objeción contra la autógrafa, lo que corresponde es que en el tiempo establecido por la Constitución

---

<sup>1</sup> El autor desea expresar su sincero agradecimiento a la abogada Irene del Rocío Zegarra Bazán por su valiosa colaboración en el desarrollo de este artículo.

(15 días luego de ser aprobada la norma), la presente. Si el presidente no objeta la norma, pese a tener objeciones, lo que se infiere es simplemente falta de diligencia o desidia por parte del Ejecutivo.

En ese sentido, nos ocuparemos únicamente del supuesto b) en el cual el Ejecutivo observa la norma aprobada. El Ejecutivo a través del presidente de la República puede detener la promulgación de la norma pues no está de acuerdo parcial o totalmente con esta. En este caso, se trata de un veto presidencial que origina que la autógrafa retorne al Congreso.

Sin embargo, este veto presidencial es temporal y nominal porque el Congreso puede decidir acoger las observaciones parcialmente realizando cambios «cosméticos» a la norma, o simplemente no acogerlas e insistir en mantener el texto de la autógrafa original. Así pues, en caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga la Comisión, según el artículo 79-A del Reglamento del Congreso.

Ahondando en la materia, para la aprobación de la autógrafa por insistencia por parte del Congreso, se requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de sus miembros (artículo 79 del Reglamento Congreso). Al respecto, ciertos cuestionamientos resultan válidos:

a) Que el *quorum* de votos exigido para la aprobación por insistencia no esté contenido en el texto constitucional, sino en una norma de rango inferior. En efecto, como se dijo, el *quorum* para efectos de la aprobación por insistencia no se encuentra en una norma constitucional.

b) Que el *quorum* de votos exigido para la aprobación por insistencia sea menor que el exigido por varias Constituciones nacionales. Estados Unidos es el ejemplo más destacado pues de este país se importó esta figura jurídica.

Analizando experiencias de derecho comparado se encuentra que el *quorum* para aprobar por insistencia esta norma está contenido en textos constitucionales como el de Argentina (artículos 77 y ss. Const.), Estados Unidos (artículo I, sec. 7, cláusula 2) y México (artículo 72 Const.). Ello protege a esta facultad frente a antojadizas modificaciones en su texto. En cambio, en el Perú el Reglamento del Congreso (artículo 79) es el que contiene el *quorum* para la aprobación por insistencia. De hecho, el Reglamento, aprobado por el Congreso, ha sido modificado, al menos, en quince oportunidades desde que la Constitución de 1993 se encuentra vigente. Por su parte, el artículo 79 del Reglamento ha sido modificado en tres oportunidades.

Prestando atención al *quorum* a fin de aprobar las normas por insistencia se revela que la norma peruana es más laxa. En efecto, mientras que en el caso estadounidense, se requiere del voto favorable de no menos de 2/3 en ambas cámaras congresales (artículo I, sección 7, cláusula 2 Const.), en el caso peruano, solo se requiere de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso. Esto equivale a 66 votos de congresistas en el Perú, frente a un equivalente a 87, siguiendo la regla estadounidense.

Por su parte, Ecuador (artículo 138 Const.), Costa Rica (artículo 127 Const.), y Pana-

má (artículo 170 Const.) exigen un *quorum* similar al estadounidense, lo cual no solo demuestra que estos tres países son fieles al modelo que instituyó la aprobación por insistencia. Analizando el porqué del *quorum* tan alto en países distintos al peruano, la respuesta es sencilla; se exige un *quorum* alto pues es una facultad congresal excepcional. Es decir, frente a la objeción jurídica y fundamentada del Ejecutivo, debe haber una mayoría congresal relevante que respalde la necesidad de aprobar la autógrafa en los términos que se pretende aprobar.

De acuerdo con el diario de debates del Congreso Constituyente, la utilidad del veto por parte del presidente de la República logra que el Congreso delibere dos veces sobre lo mismo. Si la idea de los constituyentes fue prevenir el absolutismo del presidente, entendemos que con la exigencia de un *quorum* tan reducido para aprobar la norma por insistencia por parte del Congreso, la balanza se ha inclinado al lado de este último, dejando abierta la posibilidad que se aprueben normas que no respondan a intereses nacionales.

De hecho, la experiencia parece corroborar nuestra hipótesis. El Congreso en funciones (2021-2026) es autor por insistencia, entre otras, de:

- 1) La ley que crea un feriado nacional (7 de junio), en tiempos que lo que más se necesita es aumentar la productividad del aparato estatal.
- 2) La ley que incorpora a los trabajadores del seguro social de salud (Essalud) a un régimen laboral que implica mayores beneficios económicos para estos, con lo cual se incrementa el presupuesto nacional (hay que tener en cuenta que el producto bruto interno se contrajo seriamente el año 2020, producto de la pandemia y no se ha recuperado en los porcentajes esperados).
- 3) La ley que limita la cuestión de confianza, facultad constitucional que plantea el Ejecutivo frente al Congreso para la aprobación de normas relacionadas al cumplimiento de su política de gobierno.
- 4) La ley que faculta al Congreso a designar a su propio procurador, sin necesidad de concurso abierto, eliminando la meritocracia que es un principio fundamental en la carrera pública.

La aprobación de normas por el Congreso muestra que la tendencia se inclina a legislar de forma antitécnica, en desmedro de la economía de todos los peruanos y aumentar el poder congresal frente a otros estamentos, ignorando el balance que debe existir entre ellos para que la democracia funcione óptimamente. De hecho, solo entre 2018 y 2021, el Congreso aprobó por insistencia al menos seis proyectos de ley que luego fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

### **Posible solución**

Siguiendo experiencias del derecho comparado, la solución debería pasar porque se eleve el *quorum* para aprobar una norma por insistencia en el Congreso a no menos de 2/3 del número legal de sus miembros y que el *quorum* se encuentre contenido en el texto constitucional.

Además, tomando como base la lógica de la Ley núm. 31355 del 19 de octubre de 2021, que limita la cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo (arriba mencionada), debería insertarse una prohibición a fin de que no se pueda aprobar por insistencia normas que versen sobre alguna de las competencias y procedimientos reconocidos a favor del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y organismos constitucionalmente autónomos.

### **A modo de conclusión**

El fortalecimiento y extensión de las competencias congresales en desmedro de otros poderes y la dación de leyes sin criterio técnico, debería llevar a la revisión de esta competencia a favor del Congreso. Además de las soluciones arriba propuestas, es necesario prever, lo que implica atacar el problema desde la raíz. Por ejemplo, ¿cómo puede ser posible que quienes redacten la Constitución (Asamblea Constituyente) puedan postular inmediatamente después para ser elegidos como miembros del Congreso? Está claro que existe un conflicto de intereses en la medida que los miembros de la Asamblea Constituyente que aspiran a ser miembros del Parlamento están pre-dispuestos a dotar al Legislativo de competencias que lo fortalezcan como entidad, así como reconocer privilegios en el texto constitucional a cada uno de sus miembros. Ello no puede continuar.