Proyecto de Resolución Legislativa Nº 6532 / 2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
28 NOV. 2023
RECIBIDO
Hora: 10:49

ADRIANA JOSEFINA TUDELA GUTIERREZ	DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE REGULA EL PERIODO DE VIAJE DE LOS CONGRESISTAS AL EXTRANJERO

Las congresistas **ADRIANA JOSEFINA TUDELA GUTIERREZ** y **DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO** del grupo parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de resolución legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE REGULA EL PERIODO DE VIAJE DE LOS CONGRESISTAS AL EXTRANJERO

Artículo Único. – Modificación del inciso i) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República.

Se modifica el inciso i) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2023 09:31:52-0500

"**Derechos Funcionales**
Artículo 22. Los congresistas tienen derecho:
(...)

i) A solicitar licencia oficial para ejercer las funciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92 de la Constitución Política, y licencia por enfermedad o viaje oficial. En el caso de licencia por enfermedad, y previa sustentación documentada cuando sea por más de siete días, se otorgará con goce de haber; en el caso de licencia por viaje particular, se decidirá según la evaluación que se realice sobre los motivos o la utilidad del viaje en beneficio del Congreso o del país. En otros supuestos no previstos decidirá la Mesa Directiva.

Si la licencia se solicita por viaje particular fuera del territorio nacional por más de 30 días calendario consecutivos, se deberá contar con la autorización expresa del Pleno del Congreso de la República o de la Comisión Permanente cuando aquel se encuentre en receso."

Lima, 23 de noviembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/11/2023 09:52:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/11/2023 14:32:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/11/2023 10:39:11-05

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 so
Motivo: Soy el autor del documento

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6532/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EXPOSICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

El Reglamento del Congreso es el cuerpo normativo que regula el funcionamiento del Parlamento Nacional, sus procedimientos internos, las relaciones con otros poderes y la ciudadanía, el trabajo de comisiones, los derechos y deberes de los congresistas, y, en general, todo lo relacionado a la labor de los integrantes y trabajadores del Poder Legislativo.

Si bien el Reglamento pretende efectuar una regulación integral, existen supuestos en los que la dinámica social genera la necesidad de efectuar ajustes a la normativa o crear nuevas regulaciones para cubrir los espacios no previstos por la norma inicialmente.

En este sentido, el continuo uso de nuevas tecnologías de la información, especialmente luego de la pandemia generada por el Covid-19, ha llevado a que algunas personas consideren que las funciones de legislación, control político, representación y otras que realizan los congresistas pueden llevarse a cabo de manera remota de forma prolongada, sin límite de tiempo, lo cual puede generar la desnaturalización de la función.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, al segundo trimestre del 2023, el 77.3% de la población del país de 6 años a más usa internet, sin embargo, esta cifra en las áreas rurales se reduce al 51.2%[1]. De igual manera, solo el 70.9% de los hogares a nivel rural tienen acceso a radio[2], por lo que la presencia de los congresistas y el desarrollo de sus actividades de manera presencial continúa siendo a la fecha uno de los pocos mecanismos, si no es el único, de contacto directo con la población, en particular en las áreas más alejadas donde hay menor presencia estatal.

En este sentido, el contacto con dicha población no es posible si, fuera del cumplimiento de las funciones contempladas en el artículo 92 de la Constitución Política, algún parlamentario se ausenta del país por periodos extendidos de tiempo.

Siendo ello así, y a fin de evitar ausencias del país prolongadas por motivos ajenos a los que se refiere el artículo 92 de la Constitución Política, que dejarían en la práctica a la población sin representación en el Parlamento, es necesario modificar la normativa actual a fin de incluir un mecanismo de control adicional para la salida de los parlamentarios del país por periodos mayores a 30 días calendarios consecutivos.

---

1 INEI, El 77.3% de la población del país de 6 años y más de edad usó Internet en el segundo trimestre del año 2023. En línea: https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-773-de-la-poblacion-del-pais-de-6-anos-y-mas-de-edad-uso-internet-en-el-segundo-trimestre-del-ano-2023-14580/#:~:text=En%20el%20segundo%20trimestre%20de,similar%20trimestre%20del%20a%C3%B1o%202019. Consulta: 24 de octubre de 2023.

2 INEI, Estadísticas de las Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2023. En línea: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4785209/Las%20Tecnolog%C3%ADas%20de%20Informaci%C3%B3n%20y%20Comunicaci%C3%B3n%20en%20los%20Hogares%3A%20Abr-May-Jun%202023.pdf. Consulta: 24 de octubre de 2023.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Conforme a lo expuesto, resulta pertinente efectuar una modificación al Reglamento del Congreso de la República a fin de introducir un mecanismo de autorregulación frente a aquellos parlamentarios que desean ausentarse del territorio nacional por un periodo mayor a 30 días calendario consecutivos.

Este mecanismo de autocontrol recaería en el mismo Poder Legislativo, por lo que no resulta necesaria una reforma Constitucional, toda vez que la Carta Fundamental básicamente regula los mecanismos de control entre poderes, como es por ejemplo, la autorización del Parlamento para el viaje del Presidente de la República al extranjero.

Siendo ello así, se propone modificar un inciso en el artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, a fin de que de manera previa a la realización de un viaje fuera del territorio nacional por más de 30 días calendario consecutivos, el congresista que viajará solicite al Pleno del Congreso, o la Comisión Permanente de ser el caso, la autorización expresa.

De esta forma el fuero legislativo efectuará un control previo, dado que el congresista que desea realizar el viaje deberá fundamentar las razones por las cuales se ausentará del territorio nacional y sus representados también podrán conocer los detalles por los que se ausentará por un periodo tan prolongado, toda vez que las sesiones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente son transmitidas a nivel nacional por las distintas plataformas del Congreso de la República.

En este sentido, se propiciará un fortalecimiento de la representación parlamentaria, evitando que algún congresista desatienda el mandato irrenunciable por el cual postuló, y así también se mejora la rendición de cuentas por las acciones que realiza en su labor parlamentaria.

Cabe señalar que esta propuesta no es ajena en nuestra región, toda vez que la Cámara de Diputados de Chile establece en su Reglamento que el diputado que desee viajar al extranjero por un periodo igual o mayor a 30 días deberá solicitar autorización expresa, conforme al siguiente tenor:

> "Artículo 34. Para que un diputado pueda ausentarse del país por un plazo menor de treinta días, deberá avisarlo por escrito al Presidente de la Cámara, indicando el lugar adonde se dirige.
>
> **Si la ausencia excediere de ese plazo, necesitará permiso de la Cámara, o del Presidente cuando ésta se encuentre en receso**.
>
> Sólo podrá ausentarse del país hasta la tercera parte de los diputados." (Énfasis agregado).

En ese mismo sentido, el artículo 9 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional establece la siguiente disposición para las licencias de los asambleístas que superan los 30 días consecutivos:

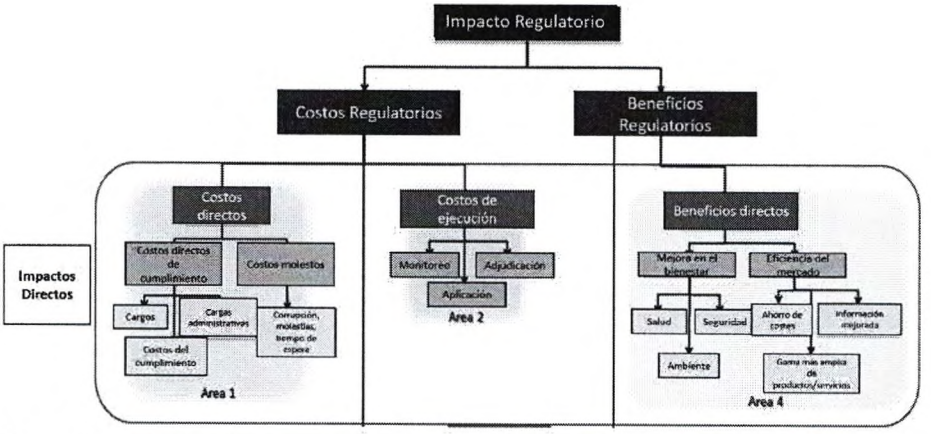
> "**Artículo 9.- De la Presidenta o presidente de la Asamblea Nacional.-** Son atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, las siguientes: (...)
>
> y) Conceder licencias a las y los asambleístas hasta por treinta días consecutivos. Las licencias por un tiempo mayor las concederá el Pleno de la Asamblea Nacional."

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el inciso i) del artículo 22 del Reglamento del Congreso, a fin de introducir un plazo razonable que requiera un procedimiento especial para la autorización de viaje particular de los Congresistas de la República por un periodo mayor a 30 días calendario consecutivos.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis de impactos:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013)[3]

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: empresas, personas y Estado. En este

[3] RENDA, A; SCHREFLER, L; LUCHETTA, G; ZAVATTA, R. (2013). "Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati". Bruselas. P. 21. Traducción propia.

caso, únicamente se ha identificado como agentes participantes a los Congresistas (a quiénes va dirigida la regulación), al Congreso de la República como institución en sí y a la sociedad en general.

Respecto de los costos:

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados, es decir, empresas y personas) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

Por un lado, los costos que asume el Estado se dividen en los costos de hacer cumplir la regulación (de cumplimiento en estricto) y los costos de aplicación en el sistema legal (de implementación).

En el presente caso, se advierte un costo de cumplimiento vinculado a la adecuación de los congresistas de la República, para limitar sus viajes fuera del territorio nacional, al límite establecido en el presente proyecto de ley.

Asimismo, podría existir un costo asumido por el congresista, en caso ya se hayan agendado viajes fuera del territorio de más de treinta días calendario, a futuro. Sin embargo, corresponde desestimar el presunto costo identificado por las siguientes razones:

1. Todo proyecto normativo que establezca modificaciones a una regulación previa, generará un costo de adecuación por parte de los agentes involucrados, siendo en este caso los congresistas de la República. Sin embargo, el costo de limitar los viajes fuera del territorio nacional, salvo lo indicado en el párrafo subsiguiente, no implica un gasto monetario ni un costo de oportunidad.

2. Por otro lado, en caso los congresistas ya hayan realizado programaciones de viajes a futuro, las fechas establecidas podrán ser reprogramadas.

3. Con relación a viajes realizados para atender eventos internacionales, sean oficiales o de otra índole, estos difícilmente mantendrán agendas que requieran una asistencia sostenida durante 30 días calendario o más. En ese sentido, el presente proyecto no afecta los viajes de esta naturaleza.

4. En sentido estricto, no se advierte que estos presuntos costos generen un gasto al Estado, pues dicho costo, sea monetario o un costo de oportunidad es asumido por el congresista en el ámbito de una licencia, por lo cual no se restringen o recortan sus facultades y labores como parlamentario.

Por otro lado, en la evaluación de costos realizada no se han identificado costos ni cargas para los agentes económicos ni para la sociedad en general, sino que por el

contrario, solo se han identificado beneficios para los ciudadanos que serán detallados en el siguiente acápite.

Respecto de los beneficios:

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios sociales y económicos para los sujetos regulados, así como para el Estado:

1. El Reglamento del Congreso promoverá el contacto entre los congresistas y los ciudadanos, aumentando la representatividad. De esta forma, se evita que, por causas no justificadas, se genere la percepción de una falta de interés de los representantes parlamentarios en sus electores.

2. Se reducen las sesiones en comisiones y en el Pleno con pocos votos por los congresistas que se encuentran de licencia a causa de viajes extensos. En ese sentido, este proyecto tiene un impacto indirecto en la legitimidad de las votaciones en el Congreso de la República, sobre todo en comisiones con un número reducido de congresistas titulares.

3. Se promueve la claridad y predictibilidad respecto a los límites establecidos para los días en que un congresista de la República puede estar fuera del país, y con el cumplimiento de qué condiciones se deben cumplir para las ausencias extensas.

Por los motivos expuestos en el presente documento, los beneficios otorgados a la ciudadanía en general y al correcto funcionamiento del Congreso de la República, es que la propuesta legislativa deviene en justificada y proporcional a sus objetivos, generando mayores beneficios que costos.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas del Estado:

I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (...) (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes (...).

IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Con este objetivo el Estado: (...) (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno (...).".

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto propuesto tiene relación con la Agenda Legislativa prevista para la Legislatura 2023 - 2024 en lo referente al tema 3, correspondiente a las "Reformas en el Reglamento del Congreso".