



Proyecto de Resolución Legislativa N° 6379/2023-CR

Edward Málaga Trillo
Congresista

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Proyecto de Resolución Legislativa _____



PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE
INCORPORA EL ARTÍCULO 92-B EN EL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA.

El congresista de la República que suscribe, **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de resolución legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 92-B EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo Único. Incorporación del artículo 92-B del Reglamento del Congreso de la República

Se incorpora el artículo 92-B del Reglamento del Congreso de la República, con la siguiente redacción:

"92-B. Procedimiento de control político sobre los viajes del Presidente de la República

El Congreso ejerce control sobre los informes de viaje del Presidente de la República presentados por la Presidencia del Consejo de Ministros en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Dentro los treinta días naturales posteriores a la conclusión de un viaje, el Presidente del Consejo de Ministros presenta al Congreso de la República o a la Comisión Permanente, según sea el caso, un informe sobre el cumplimiento de los objetivos del viaje, la relación de

actividades oficiales realizadas, los gastos generados e información adicional que considere pertinente.

b) Recibido el informe, el Presidente del Congreso lo envía a más tardar el día útil siguiente a la Comisión de Relaciones Exteriores para su evaluación dentro del plazo improrrogable de cinco días útiles. La Comisión verifica, en particular, que las actividades y resultados reportados en el informe concuerden con las actividades y objetivos descritos en la solicitud de autorización del viaje. De haber conformidad, la Comisión elabora su informe y da cuenta del mismo al Consejo Directivo.

c) En caso de encontrar que el viaje no haya cumplido con alguna actividad u objetivo planificados, la Comisión de Relaciones Exteriores verifica que el incumplimiento se encuentre debidamente justificado. De lo contrario, solicita explicaciones mediante oficio o invitación al Presidente del Consejo de Ministros o -en su defecto- al Ministro de Relaciones Exteriores. En el plazo de tres días útiles después de recibir las explicaciones, la Comisión completa su informe y da cuenta al Consejo Directivo. De no ser satisfactorias las explicaciones, el Presidente del Congreso obligatoriamente dará cuenta de ello al Pleno.

Lima, 9 de noviembre de 2023



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2023 23:42:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 43 de la Constitución señala que la República del Perú se organiza de acuerdo al principio de separación de poderes¹, lo cual quiere decir que ningún órgano del Estado tiene permitido concentrar todo el poder público. Al respecto, Marcial Rubio señala que la separación de poderes tiene dos ideas centrales: i) Por un lado, el poder público es distribuido entre los diversos órganos del Estado; y, ii) por otro lado, cada órgano del Estado es controlado por los otros órganos para evitar que un solo órgano pueda arrogarse más poder o que pueda actuar en contra del derecho al ejercer sus funciones².

Ahora bien, en el caso del Poder Legislativo, éste no sólo tiene funciones de control respecto a los actos del Poder Ejecutivo, sino que además, realiza una función de colaboración, sobre todo en lo que respecta a decisiones políticas. En palabras de Carlos Blancas Bustamante, el Poder Legislativo también participa en decisiones políticas o en determinados actos de Estado, como lo sería la autorización al Presidente a salir del país³.

En virtud de lo expuesto, y en el marco de la separación de poderes, el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que es atribución del Congreso de la República “Autorizar al Presidente de la República para salir del país”, esto quiere decir que corresponde a los congresistas, a través del Pleno del Congreso, autorizar o no la salida del Jefe de Estado fuera del territorio nacional.

En efecto esta autorización se debate en el Pleno del Congreso tal como se desprende del cuarto párrafo del literal c) del artículo 54 del Reglamento del Congreso de la República, en el cual se señala que:

“Artículo 54. Las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso se desarrollan de acuerdo con la estructura siguiente:

(...)

c. Terminado el trámite de aprobación del Acta, el Presidente dará ejecución a la agenda aprobada. Además de ser el caso, dará prioridad a:

(...)

- Las solicitudes de autorización de viaje al exterior, enviadas por el Presidente de la República después de realizada la última sesión del Consejo Directivo.”*

Es así que, corresponde al Congreso de la República evaluar el pedido de viaje al exterior formulado por la Presidencia de la República y, de considerarlo oportuno, autorizar el viaje de salida del país al Presidente de la República. Adicionalmente, es de precisar que para dicha

¹ Constitución Política del Perú

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

² Rubio C., M. (2019). Teoría Esencial del Ordenamiento Jurídico Peruano.. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. P. 29

³ Blancas, C. (2017). Derecho constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. P. 91

autorización debe haber motivos fundamentados que lo respalden, conforme al artículo 76 del mismo cuerpo legal:

“Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*

1. *Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:*

(...)

j) Las proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior deben indicar el lugar, los motivos y las fechas del viaje.”

De la revisión del inciso 9 del artículo 102, así como del Reglamento del Congreso, no se advierte que luego de esta autorización, el Presidente del Consejo de Ministros o el Ministro de Relaciones Exteriores deba informar sobre eventuales incongruencias o incumplimientos incurridos durante el viaje presidencial, ante la Comisión de Relaciones Exteriores o ante el Pleno del Congreso.

Al respecto, la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República, establece en su artículo 4 los requisitos que debe tener la solicitud de autorización de salida del Territorio Nacional⁴. Asimismo, el artículo 5 del mencionado cuerpo normativo dispone:

“Artículo 5.- Plazo de presentación de informe

Dentro de los treinta (30) días naturales posteriores a la conclusión de un viaje, el Presidente del Consejo de Ministros presenta al Congreso de la República un informe sobre el cumplimiento de los objetivos del viaje, la relación de actividades oficiales realizadas, los gastos generados e información adicional que considere de interés para conocimiento del Poder Legislativo.”

⁴ **Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República**
Artículo 4.- Requisitos de la solicitud de autorización de salida del Territorio Nacional

La solicitud de autorización de salida del país del Presidente de la República debe contener la siguiente información:

- 1.- Destino del viaje.
- 2.- Objeto del viaje.
- 3.- Días en que estará ausente.

Cuando el Presidente de la República se encuentre de viaje en el exterior y requiera ampliar el plazo concedido, el Congreso de la República o la Comisión Permanente, según sea el caso, podrá prorrogar el plazo de permanencia en el exterior.

No podrá otorgarse autorización por períodos indeterminados ni para la realización de eventos que no se encuentren especificados.

Sin perjuicio de ello, en el Reglamento del Congreso no se ha establecido un procedimiento inequívoco para la revisión y aprobación del informe remitido por el Presidente del Consejo de Ministros, posteriormente a una autorización de viaje solicitada a favor del Presidente de la República. En efecto, de la revisión del Acta de la 5a Sesión del Consejo Directivo⁵, celebrada el lunes 18 de septiembre de 2023, se observa que se puso en conocimiento del Consejo Directivo el informe del Presidente del Consejo de Ministros, trasladado mediante Oficio D000253-2023-PCM-DPCM, del 8 de septiembre de 2023.

En este documento se da cuenta sobre el viaje de la presidenta de la República a fin de asistir a la IV Reunión de Presidentes de los Estados Partes en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), llevada a cabo los días 8 y 9 de agosto de 2023, en la ciudad de Belém do Pará, República Federativa de Brasil. No obstante, en el Acta citada se indica que el Consejo Directivo **remitió el informe a la Comisión de Relaciones Exteriores y que pasó al Archivo.**

Ahora bien, el tema es relevante dado los últimos acontecimientos respecto al viaje de la Presidenta de la República a Estados Unidos entre el 1 y 4 de noviembre de este año, para participar en la Cumbre Inaugural de Líderes de la Alianza de las Américas para la Prosperidad Económica (APEP), toda vez que, mediante OFICIO N° 332-2023 -PR de fecha 26 de octubre de 2023, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de Resolución Legislativa 6247/2023-PE, ***RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE AUTORIZA A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA PARA SALIR DEL TERRITORIO NACIONAL DEL 01 AL 04 DE NOVIEMBRE DE 2023.***

Entre las actividades que se habría descrito en el proyecto de resolución, se observa que *“la Embajada del Perú en los Estados Unidos ha informado de la confirmación de la realización de una reunión bilateral entre la Presidenta de la República y el Presidente Biden, en su calidad de anfitrión de la Cumbre Inaugural”* (énfasis agregado). Sin embargo, dicha reunión bilateral no se llevó a cabo⁶. Por consiguiente, las actividades detalladas en el proyecto de Resolución Legislativa presentado por el Poder Ejecutivo no se habrían cumplido a cabalidad, generándose por ello un vacío de información así como una innecesaria crisis política y diplomática, que motivó la reciente dimisión de la hoy exministra de Relaciones Exteriores, Ana Cecilia Gervasi, y del hoy exembajador de Perú en EEUU, Gustavo Meza Cuadra.

Adicionalmente, en el contexto actual, en el que no se cuenta con primer ni segundo vicepresidente que asuma temporalmente las funciones del Presidente de la República, corresponde al Congreso -que es el Poder del Estado que autoriza la salida del país del Presidente(a) de la República- constatar que dicha salida se encuentra en el marco del cumplimiento de sus funciones como representante máximo del Perú en el extranjero y que

⁵[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/F1BFF2431803337C05258A60005B076F/\\$FILE/cd05-18.set.2023.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosconsejo.nsf/ActaSesion/F1BFF2431803337C05258A60005B076F/$FILE/cd05-18.set.2023.pdf)

⁶ Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/dina-boluarte-no-tuvo-reunion-bilateral-con-joe-biden-sino-solo-conversacion-informal-dice-cancilleria-estados-unidos-a pep-ministerio-de-relaciones-exteriores-noticia/?ref=gesr>
<https://larepublica.pe/politica/gobierno/2023/11/04/a pep-dina-boluarte-no-tuvo-reunion-bilateral-con-joe-biden-estados-unidos-261978>
<https://www.infobae.com/peru/2023/11/04/casa-blanca-envio-solo-una-invitation-a-dina-boluarte-para-la-cumbre-de-la-a pep-mas-no-para-un-encuentro-con-joe-biden/>

resulta imperativa, ya que, las funciones del Presidente no son asumidas por ninguna autoridad mientras se ausenta del país.

En este punto, es de señalar que el 29 de junio de 2023 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley 31810, Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales. Mediante esta Ley se incorporó el artículo 8-A a la Ley 29158, el cual recoge, entre otros aspectos lo siguiente:

“8-A.3. En caso de que el presidente de la República deba salir del territorio nacional y no haya vicepresidentes en ejercicio, de manera excepcional, el presidente de la República se mantiene a cargo del despacho presidencial empleando tecnologías digitales (...)”.

La modificación responde a que la actual Presidenta del Perú no podía realizar viajes al exterior del país a fin de cumplir con sus funciones, como lo es la representación del Perú en el extranjero, porque no existe vicepresidente que pueda asumir el encargo del despacho presidencial. Esta situación no fue prevista por la Constitución Política del Perú, de hecho el artículo 115 de la Constitución Política del Perú establece que:

“Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.(énfasis agregado)”

Como se advierte, la Constitución no contempló este escenario. Por ello, es necesario enfatizar que esta salida normativa es de **carácter excepcional**, de ahí que, es necesario que el Congreso de la República asegure que la autorización de viaje otorgada a un(a) Presidente(a) de la República en ausencia de vicepresidentes, cumpla con la finalidad de representar al Perú en el extranjero de acuerdo a las actividades, reuniones y actos programados.

Es de precisar que, de la lectura conjunta del artículo 128 y 132 de la Constitución Política del Perú⁷, se infiere que el Presidente de la República no tiene responsabilidad política. Por ende, a quien se convoca frente a alguna inconsistencia, entre el sustento de la solicitud de autorización de viaje y el informe posterior sobre las actividades realizadas en el mismo, es

⁷ Constitución Política del Perú

Artículo 128.- Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

(...)

Artículo 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial

(...)

al Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁸.

Finalmente, es de precisar que esta modificación no pretende generar una confrontación de poderes, sino, por el contrario, facilitar el control transparente de las actividades, reuniones y demás actos que en mérito a su investidura realiza el Presidente de la República como representante del Estado Peruano en el exterior. Con ello, se garantiza la rendición de cuentas a la ciudadanía y se promueve la confianza de la misma en sus autoridades.

En consecuencia, se propone que en el marco de la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República, se establezca un procedimiento de actuación inequívoco dentro del Congreso de la República para dar trámite a los informes remitidos por el Presidente del Consejo de Ministros sobre los viajes del Presidente(a) de la República, y se pueda verificar que este cumplió con realizar las actividades, reuniones y demás actuaciones que sirvieron de sustento para su autorización de salida. Para ello, se propone la incorporación del artículo 92-B en el Reglamento del Congreso.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA EN LA NORMA

La aprobación del presente proyecto de Resolución Legislativa conlleva la incorporación del artículo 92-B en el Reglamento del Congreso de la República, sin duplicarse o colisionar con ninguna otra norma o disposición dentro de este cuerpo normativo, ni a nivel constitucional.

La modificación propuesta responde a la necesidad de establecer un procedimiento claro para que el Congreso de la República evalúe y verifique la información proporcionada por el Presidente del Consejo de Ministros en el marco del artículo 5 de la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República. En ese sentido, la Representación Nacional podrá corroborar que las actividades, reuniones y demás actos a cargo del Presidente(a) de la República y que sirvieron de sustento a la solicitud de autorización de viaje, efectivamente se realizaron. Y que, en caso contrario, se podrá requerir información adicional al Presidente del Consejo de Ministros, e incluso solicitar su presencia para que explique las diferencias encontradas entre el sustento de la autorización y el informe final posterior al viaje al exterior.

Por consiguiente, el proyecto de resolución legislativa no contraviene el ordenamiento jurídico peruano vigente, por el contrario, fortalece el rol del Congreso de la República como representante de la ciudadanía para que requiera al Poder Ejecutivo y, específicamente, al Presidente del Consejo de Ministros, información sobre lo realizado por el Presidente (a) de la República fuera del Perú. Ello con la finalidad de transparentar las actividades y confirmar y ratificar la importancia de la presencia del Presidente(a) de la República en las mismas, las

⁸**Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**
Artículo 18. Presidente del Consejo de Ministros

El Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es Ministro de Estado. Entre sus funciones se encuentran:
(...)

cuales se sustentan en su función de representar al Estado en el extranjero, conforme al inciso 2 artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente resolución legislativa no irroga gasto al tesoro público, puesto que los Congresistas de la República, a través de la Comisiones del Congreso y del Pleno, tienen la prerrogativa de solicitar la presencia de Ministros y otras autoridades para que respondan y/o informen respecto a temas de su sector. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo, a través del Presidente del Consejo de Ministros, deberá asumir la responsabilidad política y asistir al Congreso a fin de informar sobre el viaje realizado en el marco de una autorización de salida del país a favor del Presidente de la República, para que en cumplimiento de sus funciones represente al Perú en el extranjero.

En consecuencia, la propuesta de modificación del Reglamento del Congreso permite establecer un procedimiento para que la Representación Nacional pueda evaluar y verificar que las actividades, reuniones y demás actos que sustenten una solicitud de autorización de viaje a favor del Presidente(a) de la República, efectivamente se realizaron. De esta manera, el proyecto de resolución legislativa contribuye a transparentar la información y el accionar del Jefe de Estado y, por consiguiente, sea de conocimiento de la ciudadanía. Así, se fortalece la institucionalidad tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Ciertamente, la iniciativa legislativa no tiene como fin confrontar a ambos poderes del Estado, sino que, en el marco y cumplimiento de sus propias funciones pueda generar en la población la confianza de que el Poder Legislativo asegura que el Presidente cumpla sus funciones, así como la seguridad de que el Presidente efectivamente las cumple. De igual manera, la autorización de salida del país del Jefe de Estado implica también un gasto asumido por el tesoro público, por lo que es necesario que se cuente con el detalle de estos gastos para asegurar el buen uso de los recursos públicos.

Finalmente, en el siguiente cuadro se muestra los beneficios que originaría la presente iniciativa legislativa frente a los costos que podría demandar:

a. Beneficios

Actores beneficiados	Efectos positivos
Estado	• Eficiencia del aparato público y transparencia de la información. • Acercamiento a los ciudadanos a los temas de interés nacional y reduciendo los riesgos de abuso en el ejercicio de la función pública, corrupción y/o arbitrariedad en las autorizaciones de salida.
Población	• Acceso a la información sobre las actividades que realiza en el extranjero el Presidente(a) de la República..

	• Generación de condiciones que permitan el control de la ciudadanía sobre el ejercicio del poder y el uso de los recursos públicos por parte del Estado. • Fortalecimiento de la confianza de la población respecto a la toma de decisiones en asuntos de interés público, por parte del Poder Legislativo, que autoriza la salida, y por parte del Presidente(a) de la República, que es quien solicita la autorización de salida en representación del Perú en el extranjero.
--	---

b. Costos

Actores que asumen	Efectos
Presidente del Consejo de Ministros	No implica costo alguno, sólo considerar en agenda del Presidente del Consejo de Ministros, la fecha para informar al Congreso de la República, cuando se requiera su presencia en caso de existir incongruencias sobre las actividades y reuniones realizadas por el Presidente(a) de la República, así como los objetivos alcanzados durante el viaje al extranjero en el marco de una autorización de salida, lo cual implica que se debe destinar un tiempo para ello.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

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

"I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización 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;(...);

5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

Con este objetivo el Estado: (...); (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe

periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; (...).

(...)

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos (...).

Con este objetivo el Estado: (...) (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno;(...).”

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto de ley propuesto tiene relación con la Agenda Legislativa prevista para la legislatura 2023-2024, aprobada por Resolución Legislativa N°002-2023-2024-CR del Congreso de la República el 16 de octubre de 2023. En efecto, las reformas constitucionales de los proyectos de ley, en general, están vinculadas con la Política de Estado “Fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho”.