Proyecto de Resolución Legislativa N.°...../2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
05 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:07pm

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 22 INCISO I) DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE REALIZAR PRECISIONES SOBRE EL DERECHO A SOLICITAR LICENCIAS

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 22 INCISO I) DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE REALIZAR PRECISIONES SOBRE EL DERECHO A SOLICITAR LICENCIAS

<u>Artículo único</u>. Modificación del artículo 22, inciso i), del Reglamento del Congreso de la República

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

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, **la cual será otorgada como máximo hasta por treinta (30) días hábiles, dentro de un periodo anual de sesiones**. En otros supuestos no previstos decidirá la Mesa Directiva.

Cuando el viaje particular tenga por motivo asistir a un evento de carácter internacional, pagado o no por el país anfitrión, el congresista debe solicitar licencia con la debida anticipación, a fin de que el Consejo Directivo realice la evaluación correspondiente conforme a los criterios

establecidos en el párrafo que antecede. En este caso, sólo cuando la licencia haya sido aprobada, el congresista se encuentra autorizado a viajar.

Lima, diciembre de 2023

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/12/2023 14:59:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2024 12:30:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 19:36:49-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/12/2023 10:53:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/12/2023 11:02:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 15:29:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 15:29:02-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Problemática que se pretende resolver

Según la Real Academia de la Lengua Española, la licencia es el permiso para hacer algo o la Resolución de la Administración por la que se autoriza una determinada actividad. En el ámbito parlamentario, la licencia se encuentra regulada en el Reglamento del Congreso de la República, específicamente en el inciso 2 del artículo 22 y el literal b) del artículo 52.

La precitada norma reglamentaria otorga a la licencia la calidad de derecho funcional, es decir, es la facultad que tiene todo Congresista de la República de solicitar el permiso que corresponda cuando se presente alguna circunstancia que impida realizar sus funciones o labores conforme a lo establecido en el artículo 18 del mismo Reglamento.

En ese sentido, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las licencias, en principio, estas no deberían ser materia de cuestionamiento alguno; sin embargo, considerando que el Reglamento del Congreso reconoce licencias de carácter oficial, por viaje oficial, por enfermedad y por viaje particular, principalmente una de ellas ha sido objeto de múltiples cuestionamientos, dado los diversos casos que se han presentado a lo largo de los años.

Efectivamente, la licencia por viaje particular ha recibido críticas desde diversos sectores de la opinión pública, no tanto por lo que ella representa, sino por el uso que ha recibido de parte de los parlamentarios, situación que ha contribuido a perjudicar la imagen del Congreso de la República.

A través de las diversas plataformas informativas, a menudo se toma conocimiento de hechos relacionados con licencias solicitadas por los parlamentarios, los cuales brindan detalles de aspectos concretos que han servido a la opinión pública para cuestionar a los representantes de la patria.

Uno de los principales cuestionamientos es si las licencias por viaje particular deben ser o no otorgadas con goce de haber. Al respecto, el literal i) del artículo 22 y el literal i) del artículo 30 del Reglamento del Congreso de la República indican en conjunto que, esto lo decide el Consejo Directivo previa evaluación sobre los motivos o la utilidad del viaje en beneficio del Congreso o del país; y, en los casos no previstos en la norma, esta función le corresponde a la Mesa Directiva. Es decir, según la regulación vigente, si bien es cierto los congresistas pueden solicitar que una licencia le sea concedida con el pago regular de sus remuneraciones, finalmente será el Consejo Directivo el órgano que tomará la decisión analizando para tal efecto

cada caso de manera particular y según el beneficio que la misma implique para el país o Congreso de la República.

Un segundo aspecto frecuentemente objetado por la opinión pública es el número de veces que a un parlamentario le está permitido solicitar licencia de manera continua o alternada dentro de una legislatura o periodo anual de sesiones. Actualmente, la norma reglamentaria no contiene disposición alguna que imponga un límite al derecho a solicitar licencia, dejando así abierta la posibilidad de que se soliciten la cantidad que los mismos congresistas estimen conveniente, lo cual, al no estar prohibido, son concedidas en igual número que las requeridas.

Ejemplo de lo mencionado lo encontramos en los medios de comunicación que han informado sobre un caso en particular, vinculado a la cantidad de licencias solicitadas durante un determinado periodo de tiempo. Al respecto, se ha dicho que, si bien no existe limitación, el hecho de pedir licencias de manera reiterativa podría significar el uso abusivo de este derecho, lo cual se encuentra proscrito por el artículo II del Título Preliminar del Código Civil.

Muy ligado a esta controvertida y polémica regulación, se ha argumentado desde diferentes sectores que, el hecho de solicitar licencias de manera recurrente afectaría directamente con las funciones parlamentarias que no serían ejercidas a tiempo completo tal como lo exige el artículo 92 de la Constitución Política del Perú y el artículo 18 del Reglamento del Congreso de la República.

El tercer y último cuestionamiento que se ha advertido sobre el tema de las licencias y que es necesario mencionar tiene que ver con la temporalidad de la presentación de las mismas, es decir, muchas de ellas son requeridas una vez iniciada la fecha que estas comprenden, pues la norma reglamentaria no establece la oportunidad en cuanto a su presentación.

Efectivamente, se han dado a conocer casos en los cuales ciertos congresistas, encontrándose de viaje particular, vía regularización, recién han solicitado la licencia correspondiente, la cual ha sido tramitada con total normalidad como cualquier otra.

En virtud de lo expuesto, son tres los cuestionamientos que se han advertido sobre el derecho funcional a las licencias de los congresistas de la República. De ellos, los dos últimos tendrían como origen algunos vacíos normativos que deben ser regulados de manera expresa, con la finalidad de establecer pautas y/o requisitos que se deben observar para su tramitación y posterior concesión.

2. Antecedentes legislativos

En virtud de la problemática descrita, varios parlamentarios, en ejercicio de su función legislativa, han presentado proyectos de ley, con la finalidad de plantear alternativas de solución que coadyuven a regular el tema de las licencias de los congresistas de la República, tal como se precisa a continuación:

PROPONENTE	PL	TÍTULO
Alejandro Soto Reyes	5221/2022-CR	Resolución Legislativa que modifica el artículo 22 del Reglamento del Congreso sobre licencias sin goce de haber
Jhakeline Katy Ugarte Mamani	5324/2022-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el inciso i) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, referido a las licencias solicitadas por los congresistas
Guido Bellido Ugarte	5470/2022-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 30 y 52 del Reglamento del Congreso, regulando el plazo máximo de otorgamiento de licencias particulares sin goce de haber a favor de los congresistas
Edgar Reymundo Mercado	5708/2023-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que regula las licencias, asi como el plazo para dar cuenta de los gastos y presentación de informe por parte de los congresistas
Adriana Tudela Gutiérrez y Diana Gonzales Delgado	6532/2023-CR	Proyecto de Resolución Legislativa que regula el periodo de viaje de los congresistas al extranjero

No obstante, es necesario precisar que, según se desprende de la fórmula legal contenida en las mencionadas iniciativas legislativas, estas si bien proponen regular las licencias de los congresistas, se encuentran circunscritas a las licencias por viaje particular de manera general, es decir, no hacen diferencia alguna entre el motivo que podría generar la misma.

Mientras que, el proyecto de ley que se propone a través del presente documento, tiene por finalidad establecer dos aspectos en concreto. En primer lugar, fijar el plazo máximo de las licencias por viaje particular en un periodo anual de sesiones; y, en segundo lugar, hacer precisiones específicas para aquellas licencias por viaje particular que tengan por motivo asistir a un evento de carácter internacional.

3. Propuesta normativa

Como se ha visto en los antecedentes de la presente iniciativa legislativa, si bien es cierto las licencias son derechos funcionales que les asiste a los congresistas de la República dentro del Parlamento Nacional, cierto es también que existen situaciones que no se encuentran regulados en el Reglamento del Congreso de la República, lo cual se pretende zanjar mediante la presente iniciativa legislativa.

Uno de los primeros escenarios que se presenta muy a menudo en cuanto al tema de las licencias por viaje particular es el número de veces en las que el ejercicio de este derecho es solicitado, de tal manera que sumados resultan una cantidad considerable de días en las que el congresista suspende sus funciones.

Actualmente el Reglamento del Congreso de la República no prevé disposición alguna que imponga un límite en cuanto a la temporalidad para el ejercicio de este derecho funcional, lo cual, en virtud del principio de legalidad, si no está prohibido está permitido.

Es innegable que son pocos los casos que se presentan al respecto, pues la mayoría de licencias son solicitadas por periodos cortos; no obstante, de no regularse sobre el particular, quepa siempre la posibilidad de que algún congresista pida licencia por un periodo prolongado de tiempo que es cuestionado por los representados.

En virtud de lo expuesto, la presente iniciativa legislativa propone que las licencias por viaje particular sean autorizadas sólo hasta un máximo de treinta (30) días dentro de un periodo anual de sesiones. Consideramos que este límite que se sugiere es razonable toda vez que, dentro de un año de labor parlamentaria, por lo menos treinta días, el congresista estaría autorizado a ejercer su derecho funcional a las licencias.

Con esta proposición se busca que los representantes del pueblo cumplan con sus deberes funcionales conforme la norma constitucional y reglamentaria lo prescriben, es decir, que cumplan con sus funciones legislativas, de fiscalización, de representación y de control político.

Por otro lado, el segundo escenario que se presenta frecuentemente y que ha sido objeto de muchas críticas es el caso de los congresistas que con motivo de una invitación personal a un evento de carácter internacional solicitan licencia de viaje particular. Estas solicitudes muchas veces son

presentadas cuando el parlamentario ya viajó, es decir, no son formuladas con la debida anticipación para el órgano correspondiente evalúe la misma.

Si analizamos el tema en cuestión de acuerdo a las normas del derecho laboral, advertiremos que, tanto en el ámbito privado como público, los trabajadores que requieran a la entidad empleadora unos días para realizar actividades de carácter personal, normalmente solicitan su licencia con varios días de anticipación. Esto significa que, el trabajador sólo podrá ausentarse de su centro de labores una vez que se le haya aprobado su licencia, de lo contrario, la entidad empleadora podría asumir la inasistencia injustificada.

Si bien es cierto, no es posible comparar la naturaleza de las funciones que desempeña un trabajador en una entidad pública o privada y las que desarrolla un Congresista de la República debido a su investidura, no es menos cierto que, por lo menos, aquellas licencias que tengan como causa viajar al extranjero motivados por una invitación personal de otro gobierno, deberían ser solicitadas con cierta anticipación, toda vez que, en estos casos resulta importante que el Parlamento evalúe si estas deban ser otorgada con goce o sin goce de haber

En ese sentido, nuestra propuesta apunta a fijar como requisito para este tipo de licencias que, previamente al viaje particular, el congresista presente su solicitud de licencia, de lo contrario, no se encuentre autorizado para el referido viaje.

De esta manera, la iniciativa legislativa busca brindar alternativas reales para que la población perciba que sus representantes cumplen con sus funciones parlamentarias y exista transparencia en cuanto a los viajes particulares de los mismos.

4. Relación con el Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, que contiene la política 1: **"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"**, que establece lo siguiente:

> *"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, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

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;*** *(b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."*

[Énfasis agregado]

5. Análisis Costo - Beneficio

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Estado	• La Resolución Legislativa contribuirá a mejorar la imagen institucional del Congreso de la República.	Actualmente, son muchos los argumentos empleados por diferentes sectores de la opinión pública para cuestionar de manera recurrente al Congreso de la República, una de ellas, es el modo como algunos parlamentarios hacen uso de su derecho a solicitar licencias. En ese sentido, con la aprobación de la iniciativa legislativa propuesta se busca reducir las causas que coadyuvan a deteriorar la imagen del parlamento nacional.

Sociedad	• La Resolución Legislativa coadyuvará a que los Congresistas de la República ejerzan sus funciones parlamentarias conforme a lo esperado por la población.	El texto vigente del Reglamento del Congreso de la República no establece el tiempo máximo que una licencia, de manera individual o la sumatoria de más de una, deba tener, lo cual ha permitido que algunos parlamentarios soliciten licencias por viaje particular a su discrecionalidad y suspendan el ejercicio de sus funciones por un periodo de tiempo que resulta considerable. Por lo tanto, al consignarse mediante la Resolución Legislativa propuesta el número de días que no puede exceder las licencias en un periodo anual de sesiones, se busca que los congresistas cumplan con sus funciones conforme a la norma constitucional y reglamentaria, en favor de los representados.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Congresistas de la República	• Tratándose de licencias por viaje particular, los congresistas deberán presentar sus solicitudes con anticipación.	El Reglamento del Congreso no prescribe en la actualidad la oportunidad parar presentar las solicitudes de licencias; en ese sentido, la iniciativa legislativa propone que en el caso de las licencias por viaje particular a un evento de carácter internacional, las solicitudes sean presentadas con la debida anticipación a fin de que el Consejo Directiva evalúe el requerimiento antes del inicio de la fecha de la misma, lo cual generará que el congresista adopte las previsiones del caso a efecto de

		ingresar su requerimiento antes de la fecha prevista para su viaje.
Consejo Directivo del Congreso de la República	• Deberá evaluar oportunamente las solicitudes de licencia por viaje particular a eventos de carácter internacional.	Al establecerse que el congresista invitado a un evento internacional deberá presentar su solicitud de licencia con la debida anticipación, significa que el Consejo Directivo deberá evaluar la misma con la mayor celeridad posible, a fin de que el parlamentario peticionante pueda ejercer su derecho de manera oportuna.

6. Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa generará la modificación del Reglamento del Congreso de la República para establecer el procedimiento que se debe observar para la tramitación de las solicitudes de licencia por viaje particular que tengan por motivo la asistencia a un evento de carácter internacional.

En ese sentido, la propuesta consiste básicamente en la modificación del literal i) del artículo 22 de la citada norma reglamentaria, precisándose que las solicitudes de licencias por viaje particular serán otorgadas como máximo hasta treinta (30) días hábiles dentro de un periodo anual de sesiones.

Asimismo, se establece que, sólo en los casos de licencias por viaje particular que tengan por motivo asistir a un evento de carácter internacional, el congresista debe presentar su solicitud con anticipación, es decir, antes de la fecha prevista para su viaje, a fin de que el Consejo Directivo realice la evaluación correspondiente.