



"Declaro de la fealdad de Oportunidades para el Perú y el Perú"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

El Congresista de la República, Alejandro Enrique Caveró Alva, y los congresistas que suscriben miembros del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y desarrollado por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso presentan el siguiente:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 51° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LIMITAR LAS HORAS DE SESIONES

Artículo Único.- Modificación del artículo 51° del Reglamento del Congreso

Modifícase el artículo 51° del Reglamento del Congreso, incorporando un párrafo sobre las horas de sesiones, el cual tendrá la siguiente Redacción:

Artículo 51. El Pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones se reúnen en sesiones, donde se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten a su consideración en aplicación de las normas procesales reglamentarias.

[...]

Las sesiones son públicas; sin embargo, el Presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta, para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno que lo requieran. Lo tratado en sesión secreta no puede ser revelado en ninguna circunstancia, salvo el acuerdo final del Pleno, si lo considera necesario.

Ninguna sesión podrá llevarse a cabo después de las 11:59 p.m. ni antes de las 7:00 a.m., salvo los casos en que la urgencia del tema lo amerite o ante el vencimiento de un plazo y previo acuerdo de la Junta de Portavoces.

Adriana Tudela G.

Alejandro Caveró

H. JESSICA CORDOVA LOBATO

Noema Yáñez Lombardo

Diego Borja C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los derechos de participación política, acceso a la información pública y transparencia son elementos claves en la consecución de una democracia plena y participativa como debería ser la de nuestro país.

Como ha sido señalado, dentro de los 14 principios de la democracia, el primero es la participación de la ciudadanía, considerando, en tercer y cuarto puesto, la rendición de cuentas y la transparencia, pues considera que "La definición misma de la democracia implica que el pueblo participe a la hora de trazar el rumbo de su gobierno y de su futuro. En las democracias directas, esto puede significar que la ciudadanía vota directamente las leyes que rigen su vida. En las democracias representativas, implica que pueden elegir a quienes les representan y que tienen libertad para expresar sus opiniones y deseos. En cualquiera de los casos, la participación ciudadana es la base que da solidez a la democracia."¹

Nuestro país viene realizando esfuerzos desde hace muchos años para consolidar una democracia real en donde los peruanos disfruten los derechos que nuestra Constitución les reconoce. De la misma manera, los individuos deben asumir sus deberes como ciudadanos, entre ellos el de informarse y conocer aquello que puede afectar su vida y la de los peruanos en general. Para ello se requiere, colaboración de ciudadanía y autoridades; así como de los medios de comunicación.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 2º de nuestra Constitución Política referido a los derechos fundamentales de la persona, establece que toda persona tiene derecho a "solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, excluyendo la información relativa a la intimidad personal y la que se vincule con la seguridad nacional". De esta manera, queda consagrado en nuestra Carta Magna el derecho de acceso a la información ciudadana. Resulta claro, entonces, que la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes del Estado y del sector público frente a la ciudadanía fortalecen la democracia y promueven la eficiencia y eficacia de las instituciones. Es justamente en ese sentido que deberían apuntar las políticas de las instituciones del Estado así como de sus tres poderes.

¹ Day, Jonathan. (2022). *Democracia y Justicia*. Disponible en <https://www.liberties.eu/es/stories/principios-de-democracia/44151>

Sin embargo, uno de los grandes problemas que actualmente existe en el ámbito de la institucionalidad de la democracia es la debilidad de las instituciones políticas que dirigen el Estado¹. Es así que la legitimidad que goza el Congreso de la República es cuestionada por la ciudadanía en general. Por ejemplo, a los congresistas se les cuestiona que sesionen a espaldas del pueblo, situación que es inverosímil pues en el Reglamento del Congreso, no se encuentra plenamente establecido sobre el horario de las sesiones del pleno y/o otras comisiones.

Es importante agregar que estas sesiones tienen carácter público y la actividad legislativa es de libre acceso a la ciudadanía, lo cual debería brindar mayor confianza en la producción de normas en el sistema legislativo. De esa forma, se puede evitar que la ciudadanía perciba que la producción legislativa sea negativa.

En aras del cumplimiento de aquel objetivo, fue promulgada en el 2002 la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la finalidad de promover la transparencia y los datos abiertos en el marco de los actos del Estado y regular el derecho fundamental al acceso a la información. Aquello inauguró una etapa en la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en los procedimientos administrativos que lleven a cabo las entidades públicas. Desde ese momento, se abrió paso a una relación distinta entre el ciudadano y el Estado, que se ha ido perfeccionando con el pasar de los años de vigencia de la norma de transparencia.

Para tal fin, el Congreso de la República inició una serie de reformas internas para ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en las funciones que desempeña este poder del Estado. A través de la Oficina de Participación Ciudadana, el Poder Legislativo busca acercarse a la población y comunicar la labor del Congreso de la República. En estos esfuerzos, se ha trabajado en abrir canales a través de los cuales el ciudadano pueda opinar y participar en el proceso de aprobación de las normas. De hecho, hoy todos los ciudadanos pueden enviar su opinión o sugerencias respecto a los proyectos de ley que presenten los congresistas. Posteriormente, la Oficina de Participación Ciudadana se encarga de hacer llegar a cada legislador los comentarios ciudadanos vertidos sobre sus iniciativas con la finalidad de que cada opinión cuente y sea verdaderamente valorada por los parlamentarios y su equipo de asesores.

Por su parte, la página web del Congreso persigue una constante renovación y perfeccionamiento con la finalidad de ofrecer una política de 'datos abiertos' desde el

¹ Márquez - Fernández. "Crisis ideológica de la democracia liberal" 2013, pp. 67-76

parlamento hacia toda la ciudadanía. Esta ofrece la posibilidad de acceder no sólo a los proyectos de ley y dictámenes, sino a la asistencia y votaciones de los congresistas, al informe de semana de representación y al informe anual de gestión de cada congresista. Igualmente, se tiene acceso al diario de los debates, al personal que labora en la institución, a las comisiones y su conformación, a la agenda del pleno del congreso, entre otros. Ciertamente, el portal digital del Congreso de la República debe ser aún más perfeccionado en búsqueda de un acceso cada vez más amigable al ciudadano.

De la misma manera, el Congreso también se hace presente en medios masivos y de comunicación a través de un canal propio que se transmite a través de la televisión y radio, además de utilizar redes sociales como Facebook, Twitter, YouTube, Instagram y Flickr. Igualmente, a fin de incluir a más ciudadanos, la transmisión de las sesiones del Pleno del Congreso cuenta con un intérprete que a través de lenguaje de señas facilita a las personas con discapacidad auditiva el acceso a las discusiones para la formación de las leyes.

En el mismo sentido, existen disposiciones en el propio Reglamento del Congreso que ponen al centro la política de reconocimiento al derecho de acceso a la información y transparencia. Por ejemplo, en el artículo único, literal d) asociado al proceso de selección de candidatos para el Tribunal Constitucional, reconoce el principio de transparencia y señala que:

"Las actuaciones administrativas y las diferentes etapas del proceso de selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados se realizan de manera transparente; las entrevistas personales a los postulantes, y las que excepcionalmente sean virtuales, así como las sesiones de la Comisión Especial, son públicas, con el objetivo de que la sociedad se encuentre debidamente informada y pueda ejercer su derecho de participación de forma efectiva en la etapa de la presentación de tachas.

Las sesiones de la Comisión Especial son transmitidas en vivo por el canal del Congreso o vía plataformas de video. Se procurará su transmisión por TV Perú y Radio Nacional.

En la página web del Congreso de la República se habilitará una plataforma con toda la información recibida y emitida por la Comisión Especial, de manera que la ciudadanía pueda acceder en cualquier momento a dicha información".

A continuación algunos otros ejemplos de la vocación de transparencia del Congreso contenidos en el Reglamento:

Artículo 5. El Congresista, en virtud del principio de transparencia, presenta al final de cada período anual de sesiones, un informe público ante el Consejo Directivo que será publicado en el Portal del Congreso...

Artículo 51. El Pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones se reúnen en sesiones, donde se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten a su consideración en aplicación de las normas procesales reglamentarias

...

Las sesiones son públicas; sin embargo, el Presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta, para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno que lo requieran

Artículo 51-A. En circunstancias de gravedad que impidan el desarrollo de sesiones presenciales, el presidente del Congreso, con acuerdo de la Junta de Portavoces representativo de tres cuartos del número legal de congresistas, puede disponer el desarrollo de sesiones virtuales del Pleno y de los demás órganos de la organización parlamentaria.

La herramienta digital o tecnológica que se implemente para estos efectos debe garantizar el carácter público de los debates virtuales, salvo que se justificara su carácter reservado o secreto, ...

Artículo 54 - Las sesiones ordinarias del pleno del Congreso se desarrollarán de acuerdo con la estructura siguiente:

a) "En la fecha y hora señaladas para que se realice la sesión, el Presidente ordenará que se verifique el quórum (...)"



Artículo 57. Todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas.

Artículo 78. No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso

No cabe duda que el Congreso de la República, a través de distintas políticas implementadas, ha realizado denodados esfuerzos por lograr transparentar su gestión. Sin embargo, algunas veces por las actividades propias de la institución y por la enorme carga de trabajo de los congresistas en comisiones y en el pleno, se ven en la obligación de sesionar hasta altas horas de la noche dada la congestión de proyectos de ley por aprobar en cola. Así, sesionar hasta altas horas de la madrugada logra el resultado exactamente opuesto al de la transparencia.

Tal acción es percibida por la ciudadanía como un proceder poco transparente y hasta subrepticio. Incluso, los medios de prensa se ven dificultados en cubrir las noticias parlamentarias hasta esas horas de la madrugada, en donde la gran mayoría duerme.

Solamente en casos extraordinarios sesionar toda la noche se justifica cuando existe un plazo que cumplir y resulta estrictamente necesario extender el debate. Tal podría ser el caso de la Ley de Presupuesto para el Sector Público. Otros ejemplos pueden venir de emergencias nacional, como fue el fenómeno del Niño Costero que ameritó la creación de una autoridad autónoma y que fue aprobado por el Congreso en 24 horas, que entonces sesionó hasta las 6:00 am. Hay urgencias que obligan a sesionar en horas en las que ni la prensa ni la población pueden ser plenamente partícipes, pero esa decisión debe darse sólo como excepción y no como regla general. Ciertamente, en todos los casos posible la ciudadanía y la prensa debe ejercer un rol fiscalizador y de 'accountability' sobre la representación nacional ejerciendo su derecho a la información y rendición de cuentas

En ese sentido es que esta iniciativa pretende garantizar la transparencia de los actos parlamentarios ante la población. A su vez, también se traduce en rendición de cuentas ante la población, concepto ampliamente desarrollado en la doctrina moderna y cada vez es considerado



más importante entre la sociedad que exige conocer las acciones, las votaciones, y argumentaciones de su congresista.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa no resulta cuantificable, por cuanto no se vincula gasto o costo específico. Se trata de asegurar que las acciones del Congreso se encuadren dentro de los principios que profesa de transparencia y cercanía a la población.

En esta propuesta se ven comprometidos los congresistas, en mayor medida la Mesa Directiva, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces, quienes tendrán que acomodar sus actividades a esta nueva limitación de horas de sesiones.

Por otro lado, se beneficia a la sociedad en su conjunto y en forma especial a los medios de comunicación, que podrán informar en forma completa de las decisiones adoptadas por el Congreso.

Otro beneficio que se debe considerar en esta iniciativa es el menor desgaste y cansancio tanto de los que debaten y votan como de cualquiera que por algún motivo debe permanecer atento al debate y a las propuestas; es indudable que después de tantas horas de debate y falta de sueño, nadie puede tener el mismo rendimiento y participación.

El costo que puede generar está relacionado con una disminución en la producción legislativa por las horas en las que dejan de sesionar, pero consideramos que, si valoramos la importancia del debate público y la transparencia, estos beneficios exceden por demás los costos.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta se enmarca perfectamente dentro de la legislación nacional, que cada vez avanza más en torno a los conceptos de transparencia y publicidad de la gestión pública; más aún en nuestro intento por formar parte de la OCDE. Se trata de una norma que busca ser transparente haciendo el debate público algo que está al alcance para todo aquel que desee seguirlo e incluso mandar alguna recomendación o comentario. También ofrece mejores

condiciones para los medios de prensa, pues su personal podrá atender debidamente los temas y todos podrán llegar a la redacción antes del cierre.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Este proyecto se encuentra totalmente en concordancia con la política IV, Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que se encuadra en el 29, particularmente, que consagra el acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa. Particularmente el citado punto 29 se refiere a la necesidad de garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, para ello señala que el Estado debe promover la cultura de transparencia, la rendición de cuenta y la difusión de las acciones y los actos de gobierno, dejando de lado la "cultura del secreto".

Asimismo, el mismo punto 29 de la política IV establece que "procurará el equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, con el derecho al libre acceso de la información del Estado..."

Lima, 30 de junio de 2022
