

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



Proyecto de Resolución Legislativa N° 3027/2022-CR

El grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa legislativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 51 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA EN LA LABOR LEGISLATIVA

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 51 del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2. - Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad promover la transparencia en la labor legislativa que realizan las señoras y los señores congresistas de la República, durante el desarrollo de los debates en las sesiones del Pleno.

Artículo 3. - Modificatoria del artículo 51 del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese el artículo 51 del Reglamento del Congreso de la República, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Sesiones"

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.

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Las sesiones del Pleno deberán realizarse entre las 8:00 am y las 11:00 p.m. Salvo motivos excepcionales o de emergencia que involucren el interés nacional, se podrá sesionar fuera del horario señalado, con autorización expresa y debidamente motivada de la Junta de Portavoces. (...)"



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 15:38:22-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 14:30:24-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/09/2022 11:26:17-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 15:37:58-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/09/2022 17:43:58-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/09/2022 12:02:58-0500



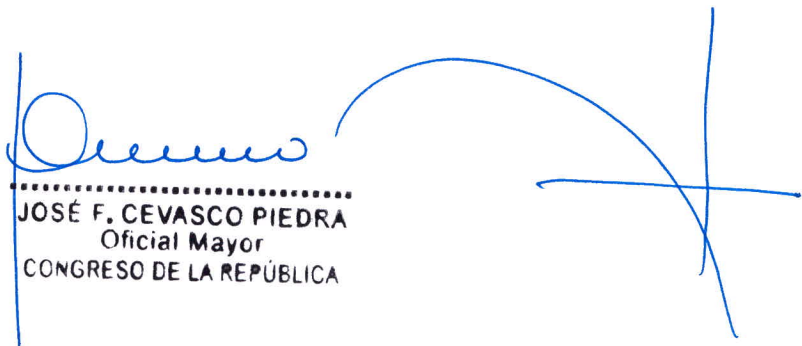
Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749128 soft
Motivo: Dev Vº Rº



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3027-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Congreso de la República y la función legislativa

Según el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, está comprendido por ciento treinta congresistas y consta de una cámara única. Asimismo, el artículo 94 señala que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, el cual, tiene fuerza de ley.

El Reglamento del Congreso de la República señala en su artículo 3 lo siguiente:

“Soberanía y autonomía

Artículo 3. El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política. (...).” (Énfasis nuestro)

Entonces, el Congreso de la República es autónomo para la toma de decisiones respecto a su administración y, por ende, de su funcionamiento.

Los congresistas de la República tienen tres funciones: Función de representación, Función de fiscalización y Función legislativa. Conforme lo señala el artículo 4 del Reglamento, la función legislativa es:

“Función Legislativa

Artículo 4.- La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento. Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento.” (Énfasis nuestro)

De otro lado, el Reglamento del Congreso, menciona en su artículo 22, sobre los derechos funcionales inherentes a los congresistas de la República, lo siguiente:

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

"Derechos Funcionales

Artículo 22.- Los Congresistas tienen derecho:

a) A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias.

Podrán participar con voz pero sin voto, en las sesiones de cualquier otra comisión y de las que no sean miembros o, siendo integrantes de una de ellas, tengan la calidad de accesitario y el titular se encuentre presente.

(...) (Énfasis nuestro)

Complementariamente, el artículo 23 del mismo cuerpo legal, indica sobre los deberes de los señores parlamentarios, lo siguiente:

"Deberes Funcionales

Artículo 23.- Los Congresistas tienen la obligación:

a) De participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces, cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos.

(...) (Énfasis nuestro)

Conforme se desprende de los artículos advertidos, es deber de los parlamentarios participar de las sesiones del Pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones, según corresponda, y tienen el derecho de participar en los debates que en ellas se desarrollan, a efecto de poder emitir su opinión.

Ahora bien, siendo que en reiteradas oportunidades las sesiones del Pleno del Congreso se han extendido hasta horas de la madrugada, surge la siguiente interrogante: ¿es posible afirmar que los parlamentarios continúan con toda su capacidad cognitiva para emitir opiniones y votos (decisiones) a las 2 o 3 horas de la madrugada?, ¿es posible garantizar la participación de los señores congresistas, en el debate de una sesión del Pleno que se haya extendido hasta altas horas de la madrugada?, ¿luego de largas horas de debate, es posible que los parlamentarios puedan emitir válida y correctamente su opinión o marcar su posición respecto de los temas tratados durante la sesión del Pleno que se realiza a entradas horas de la madrugada?

Al respecto, someter a un ser humano a extenuantes jornadas de análisis y debate, trae consigo un evidente desgaste en sus facultades para procesar información y tomar decisiones tan importantes como las que se debaten durante una sesión del Pleno del Congreso de la República, situación que es inadmisibles, si tomamos en consideración el artículo 29 del Reglamento del Congreso, el cual indica lo siguiente:

“El Pleno del Congreso

Artículo 29.- El Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el presente Reglamento. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén la normas constitucionales, legales y reglamentarias.

(...)” (Énfasis nuestro)

Entonces, corresponde fijar horarios para la realización de las sesiones del Pleno del Congreso, a efecto de garantizar su adecuado desarrollo, al ser la máxima asamblea deliberativa del Congreso.

Al respecto, mediante los proyectos de ley N° 2459/2021-CR, N° 2667/2021-CR y N° 2569/2021-CR, también se proponen límites en el horario para el desarrollo de las sesiones del Pleno.

Los congresistas de la República, además de constituirse como la “Representación Nacional”, al configurarse como la personificación de la voluntad de los más de 31 millones de peruanos, quienes a través del voto popular los escogieron como sus representantes, también son funcionarios públicos al servicio de la nación, tal y como lo señala el artículo 21 del Reglamento del Congreso:

“Régimen Laboral y de Seguridad Social

Artículo 21.- Los Congresistas son funcionarios públicos al servicio de la nación. No están comprendidos en la carrera administrativa, salvo en las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 276, en lo que les fuera aplicable. No pueden ejercer los derechos de sindicación y huelga.

(...)” (Énfasis nuestro)

En ese sentido, según corresponda, deberán guardar observancia de lo indicado en dicho marco legal, como por ejemplo en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de

Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 276, el mismo que señala lo siguiente:

"Artículo 3.- Los servidores públicos están al servicio de la Nación. En tal razón deben:

a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo nacional del País y considerando que trasciende los períodos de gobierno;

b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio;

c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación;

d) Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio; y

e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social." (Énfasis nuestro)

Entonces para cumplir sus funciones y desempeñarlas con honestidad y eficiencia, los congresistas de la República, como funcionarios públicos, deben realizar sus labores parlamentarias dentro de un horario que permita ello, promoviendo la transparencia de sus labores. En ese sentido, corresponde restringir los supuestos en los cuales se permita que las sesiones del Pleno se extiendan hasta horas de la madrugada, permitiendo su autorización solo en casos excepcionales o de emergencia que involucren el interés nacional, siempre y cuando cuente con autorización expresa y debidamente motivada de la Junta de Portavoces, ello con la finalidad que la población pueda observar y fiscalizar de manera oportuna la labor congresal durante el desarrollo del Pleno del Congreso.

De todo lo antes dicho, es válido afirmar que la participación, debate y votación de los congresistas durante el desarrollo de una sesión, no solo constituyen deberes y derechos inherentes a su cargo, sino también a través de dichas acciones, representa la voluntad de la nación. Entonces, el proceso deliberativo que se lleva a cabo en el Pleno, requiere *"un adecuado y en la medida de lo posible completo conocimiento respecto de la problemática abordada, y demanda un previo análisis de los hechos, valores y deberes que se encuentran en juego. La labor de un funcionario público, y más aun de aquellos del más alto rango, exige que los asuntos públicos sean discutidos con un elevado nivel de responsabilidad. Es importante recordar que, en estos espacios, suelen confluir distintas concepciones respecto de lo que debe ser considerado como bien público, lo cual, irremediablemente, conduce al camino de la deliberación como principal conducta para la toma de decisiones*

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

políticas" ¹. Por lo tanto, *"la ciudadanía también tiene el derecho de verificar cómo se está efectuando la representación otorgada y controlar la actuación de sus representantes"* ².

Sesiones plenarias desarrolladas en horas avanzadas de la noche y las recomendaciones emitidas por organismos autónomos

En varias oportunidades, las sesiones del Pleno del Congreso se extendieron hasta altas horas de la noche, y otras tantas veces se prolongaron hasta la madrugada, llegando incluso a sesionar hasta las 5:30 am del día siguiente:



Fuente: Portal web de la revista Caretas ³



Fuente: Portal web del Diario Gestión ⁴

¹ Extraído del considerando 24 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0001-2018-PI/TC: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00001-2018-AI.pdf>

² Extraído del considerando 13 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0006-2020-PI: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2020-AI.pdf>

³ Extraído de portal web de la revista Caretas: <https://caretas.pe/politica/congreso-de-la-republica-sesiono-hasta-la-madrugada-pese-a-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-recomienda-no-hacerlo/>

⁴ Extraído de portal web del diario Gestión: <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-pleno-sesiono-y-aprobo-proyectos-y-mociones-hasta-las-530-am-de-la-madrugada-rmmn-noticia/>

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

Al respecto, la Defensoría del Pueblo también emitió un pronunciamiento en sus redes sociales, a consecuencia del Pleno realizado hasta avanzadas horas:



Defensoría Perú
@Defensoria_Peru

Recomendamos a @congresoperu no realizar sesiones del Pleno en la madrugada, pues impide seguimiento y #fiscalización. Es necesario que población pueda escuchar debates y posición de cada uno de sus representantes sobre dictámenes y proyectos de ley pendientes de discusión. (1/2)



Defensoría Perú
@Defensoria_Peru

En expediente 00006-2020-AI, @TC_Peru determinó que toda sesión, deliberación y votación parlamentaria debe ser pública, abierta y #transparente. En horario nocturno imposibilita que ciudadanía tome conocimiento inmediato de decisiones que tienen un impacto significativo. (2/2)

Fuente: Cuenta oficial Twitter de la Defensoría del Pueblo⁵

En su momento, el Tribunal Constitucional señaló, en el considerando 29 de la sentencia recaída en el expediente N° 00006-2020-AI, lo siguiente:

*“Por tanto, **el Tribunal Constitucional considera que las sesiones virtuales del Congreso de la República se realizarán conforme con la Constitución, siempre y cuando** se interpreten los artículos 27-A y 51-A, entre otros, del Reglamento del Congreso en el sentido de que **se garantice i) el carácter público de los debates virtuales; ii) la participación libre, la deliberación y el voto públicos de cada congresista** y iii) el carácter indelegable del voto.” **(Énfasis nuestro)***

Asimismo, en el “Fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera”, de la aludida Sentencia, se indica lo siguiente:

“Y es que el espacio del Congreso es el de la deliberación abierta y transparente. No resulta entonces correcto en la línea, por

⁵ Extraído de la cuenta oficial Twitter de la Defensoría del Pueblo: https://twitter.com/Defensoria_Peru/status/1538183954125271042?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ct_wcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1538183954125271042%7Ctwgr%5Ee23e86eccb470410b08f4610dd32e41071a8d21a%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fandina.pe%2Fagencia%2Fnoticia-defensoria-recomienda-al-congreso-no-realizar-sesiones-del-pleno-la-madrugada-897864.aspx

ejemplo, la realización de debates congresales de madrugada, cuyo desarrollo pocos pueden ver."

De lo expresado por la Defensoría del Pueblo y por el Tribunal Constitucional, para que una sesión del Pleno del Congreso se realice dentro del marco Constitucional, deberá garantizar, entre otros, i) el carácter público, a excepción de las sesiones que involucren temas que deban mantenerse en reserva, ello con la finalidad de permitir la fiscalización de la ciudadanía a la labor parlamentaria; ii) la participación libre, la deliberación y el voto público de cada congresista; lo cual no es posible efectivizar a plenitud si realizamos una sesión del Pleno en la madrugada, pues en horas avanzadas de la noche, cuando se ha trabajado horas extenuantes de análisis, debates y reflexiones, se ve reducida la capacidad de los señores congresistas, quienes debido al cansancio, no solo de ellos, sino también de equipo técnico y profesional que asiste en dichas sesiones, muchas veces se ven impedidos de tomar las mejores decisiones que benefician a la colectividad, pudiendo, incluso, incurrir en error al momento de la emisión de su voto.

Justificación de la propuesta

La presente iniciativa legislativa propone establecer un horario razonable para el desarrollo de las sesiones del Pleno, con la finalidad de transparentar la labor congresal, asimismo, establece que para los casos excepcionales o de emergencia que involucren el interés nacional, se podrá sesionar fuera del horario señalado, con autorización expresa y debidamente motivada de la Junta de Portavoces.

Al respecto, conforme hemos observado en los párrafos previamente desarrollados, es necesario tomar medidas que promuevan o garanticen la transparencia del trabajo que los congresistas realicen durante su gestión, como por ejemplo, poner límites en el horario de las sesiones del Pleno.

Esta medida busca que, al realizarse la sesión del Pleno dentro de un horario razonable, se garantice que la ciudadanía pueda estar al tanto de los temas en debate, así como de las opiniones, argumentos, decisiones y el sentido del voto de sus representantes en el Parlamento nacional.

Como es de recordar, los congresistas de la República, al ser elegidos por el voto de millones de peruanos, se constituyen como la representación de los ciudadanos, por lo que el voto que emiten, significa, o debería significar, el sentir popular. Al ser tan representativa esta toma de decisiones, resulta de especial importancia la necesidad de transparentar y publicitar todo el proceso de debate y votación. Para hacer efectivo ello, es necesario fijar un horario prudente que permita a la ciudadanía

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

tomar conocimiento de los argumentos esgrimidos y de las posturas adoptadas, en el mismo instante en el que se realizan, pues ello, le permitirá también conocer bajo qué circunstancias se da origen al voto tomado.

Asimismo, es preciso remarcar, que en las sesiones del Pleno del Congreso se debaten, votan y aprueban proyectos de ley, mociones, entre otros instrumentos, los cuales de una o cierta forma tienen impacto en la sociedad peruana, otro motivo por el cual, se debe procurar un especial control sobre el desarrollo de dichas sesiones.

Otro factor, no menos importante, también a considerar, es que luego de una extensa jornada de debate y análisis permanente, los señores congresistas de la República, los técnicos y profesionales que los asisten o brindan apoyo en los distintos departamentos del Congreso de la República, sufren un desgaste físico y mental, lo cual tiene un efecto de cuidado en las capacidades cognitivas y la salud mental de dichos sujetos, que podría implicar, sin querer, inducir a error a las señoras y señores congresistas, afectando a la democracia representativa.

No es de sorprender que en alguna medida la capacidad cognitiva del ser humano se ve mellada ante una jornada ininterrumpida de análisis y debates, provocando fatiga y hasta pudiendo comprometer la toma de decisiones en el momento de la votación de una iniciativa legislativa de suma relevancia para la nación, afectando, entonces, a la población en el sentido que sus representantes pueden tomar decisiones poco informadas y en condiciones inadecuadas que permitan un voto reflexivo.

Por los argumentos expuestos, consideramos oportuna la dación y aprobación de la presente propuesta, pues, además de garantizar la transparencia de la labor parlamentaria, también se promueve el correcto ejercicio de la función legislativa, procurando horarios razonables para el desarrollo de las sesiones del Pleno, para que pueda ser observado y fiscalizado por la población, así como para garantizar un adecuado nivel de debate de las iniciativas ahí ventiladas.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa propone modificar el artículo 51 del Reglamento del Congreso, a efecto de regular el horario en el cual se convoca y se realizan las sesiones del Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente, de las Comisiones, a efecto de garantizar la transparencia y publicidad de los temas que en ellas se abordan y el cumplimiento de la labor congresal de los parlamentarios de nuestra Nación.

Dicha iniciativa guarda correlación con el marco legal expuesto en la presente exposición de motivos, por lo tanto, es válido afirmar que esta propuesta no contraviene con el ordenamiento jurídico peruano.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos al Estado, ni mucho menos implica alguna variación en la ejecución del presupuesto del Congreso de la República.

Asimismo, su aprobación resultaría de gran beneficio para la ciudadanía, pues la regulación de los horarios de las sesiones del Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, tiene por objeto fijar que los debates se materialicen dentro de un horario prudente, en el que la población pueda presenciar y analizar los argumentos que se esgrimen, observando el trabajo parlamentario de los señores congresista de la República, como representantes del pueblo peruano y de sus legítimos intereses.

Del mismo modo, será una forma de velar por la integridad física de los trabajadores parlamentarios, quienes, de esta forma, dejarán de movilizarse a altas horas de la noche, a consecuencia de sesiones del Pleno realizadas en horas de la madrugada y lo que evitará, también, que este recurso humano sufra de estrés afectando su salud mental.

Por tales razones, se considera pertinente y oportuna la aprobación de esta propuesta, pues beneficiará a la ciudadanía, reivindicando su derecho de acceso a la información.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con el siguiente punto de la Agenda Legislativa 2021-2022⁶:

I. Democracia y estado de derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho

⁶ Aprobada mediante Resolución Legislativa Del Congreso N° 002-2021-2022-CR

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad

3. Reforma del Reglamento del Congreso

V. Estado eficiente, transparente y descentralizado

29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa

67. Fortalecimiento de la libertad de expresión e información

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado:

29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa

Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. Nos comprometemos también a resguardar la libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite, así como a asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad. Del mismo modo, nos comprometemos a promover el ejercicio pleno y responsable de la más amplia libertad de prensa, permitir la libre creación de todo tipo de medios de comunicación y la difusión libre de ideas e información.

(a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto;