

Proyecto de Resolución Legislativa N° **654/2021-CR**

PROYECTO DE LEY N°



PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL
INCISO F DEL ARTÍCULO 23° DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **Juan Carlos Martin Lizarzaburu Lizarzaburu**, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordado con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el proyecto de resolución legislativa siguiente:

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL INCISO F DEL ARTÍCULO 23°
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

Artículo 1.- Objeto de la Resolución Legislativa

La presente Resolución Legislativa del Congreso tiene por objeto regular las actividades de representación de los congresistas elegidos por la circunscripción de peruanos en el exterior-PEX.

Artículo 2°. - Modificación del literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República. -

Modifícase el literal f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República con la siguiente redacción:

"Deberes Funcionales

Artículo 23°. Los Congresistas tienen la obligación:

(...)

f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo con las normas vigentes, para lo cual se constituyen individualmente o en grupo **durante cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral nacional, y doce días continuos al mes en la circunscripción de los peruanos residentes en el extranjero en el caso de los congresistas elegidos por dicha circunscripción.** Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

(...)"



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **noviembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con
el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de
la República: pase la Proposición **N° 654** para
su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**
- 2. RELACIONES EXTERIORES.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú en el artículo 2° numeral 17, señala que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Asimismo, el poder del Estado emana del pueblo, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen¹.

Según la estructura del Estado y de conformidad con el artículo 90° de la Constitución Política del Estado, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

Por otro lado, el artículo 93° de la Carta Magna señala:

"Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. (...)." ²

Dentro del contexto constitucional, con fecha 23 de julio de 2020, se aprobó la Ley N° 31032, Ley que modifica el artículo 21° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que creó la circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero, denominado distrito electoral 27 para los peruanos en el exterior y se le asignó dos escaños en el Congreso de la República, cuyo texto es el siguiente:

"Modifícase el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

¹ Constitución Política del Perú artículo 45°.

² Constitución Política del Perú 1993

Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

(...)

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en **veintisiete (27) circunscripciones electorales**: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y **una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero**.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, **con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños**. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú³.

El literal f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso, modificado mediante Resolución Legislativa del Congreso 003-2009-CR, publicado el 3 de octubre de 2009 y vigente a la fecha, señala que los congresistas tienen la obligación de mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, **para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia individualmente o en grupo**. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente su actuación parlamentaria⁴.

³ Ley N° 31032, Ley que modifica el artículo 21° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

⁴ Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Como se puede advertir, la Ley tiene un carácter mandatorio y de cumplimiento obligatorio.

El problema que se pretende resolver:

El problema consiste, en síntesis, en que los parlamentarios elegidos por el distrito electoral de peruanos en el exterior en el periodo parlamentario 2021-2026 y siguientes están limitados para realizar la semana de representación de conformidad a lo señalado por el Reglamento del Congreso, todo ello por diversos factores legales, logísticos, tiempo y distancia. Por lo que, corresponde adecuar y modificar el artículo 23° del Reglamento para establecer un carácter distinto de la semana de representación para los congresistas elegidos en el distrito electoral de peruanos en el exterior.

Para el cumplimiento de la semana de representación el Congreso de la República a través de la Mesa Directiva ha emitido Acuerdos de Mesa Directiva, desde el año 2010 hasta la fecha, entre ellos, el Acuerdo N° 018-2010-2011/MESA-CR, Acuerdo N° 306-2011-2012/MESA-CR, Acuerdo N° 226-2012-2013/MESA-CR, Acuerdo N° 037-2017-2018/MESA-CR, Acuerdo N° 038-2017-2018/MESA-CR y Acuerdo N° 055-2020-2021/MESA-CR⁵, todos ellos establecen el apoyo logístico que se otorga a los congresistas, de conformidad con el artículo 22° del Reglamento, para la semana de representación que realizan en los distritos electorales al interior del país, pero dichos acuerdos no lo establece para los congresistas del distrito electoral de peruanos en el exterior. En consecuencia, corresponde adoptar dos acciones inmediatas: Primero, modificar el Reglamento en la parte pertinente; y, segundo, establecer un nuevo Acuerdo de Mesa para establecer las facilidades logísticas para los representantes de peruanos en el exterior.

⁵ Información recogida del Cuadro 3 de la Opinión Consultiva 04-2021-2022-CCR/CR, de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, aprobada en la Octava sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 26 de octubre del 2021. Pág. 12.

La propuesta legislativa que proponemos, se fundamenta también en la conclusión de la Opinión Consultiva 04-2021-2022-CCR/CR⁶, de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que señala lo siguiente:

"La denominada "semana de representación", a la que hace referencia el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso fue diseñada en el marco de una representación parlamentaria dentro del territorio peruano y, por tanto, existe la necesidad de adecuar esta normativa a la nueva legislación electoral, así como a las nuevas circunstancias políticas, sociales y tecnológicas, a fin de corregir la imposibilidad material de cumplir con ese deber, por parte de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero (PEX)"⁷.

La modificación reglamentaria y la emisión de normas administrativas permitirá ejercer a los congresistas, como corresponde, la semana de representación en el distrito electoral de su procedencia.

La representación política es el pilar fundamental de la democracia. Al respecto, el investigador de ciencia política Giovanni Sartori, en el texto titulado "En Defensa de la Representación Política", señaló que la "representación", en un uso sociológico:

"... es alguien o algo que es "representativo de algo" estamos expresando una idea de similitud, de identificación, de características compartidas. La exigencia de que el Parlamento sea un reflejo del país y, en sentido contrario, las quejas por su falta de "representatividad" se basan en este significado del término "representación". La representatividad es también el punto de referencia para definir la sobrerrepresentación y la infrarrepresentación. Y el

⁶ La Opinión Consultiva aprobada en la Octava sesión ordinaria de la Comisión, 26 de octubre 2021.

⁷ Opinión Consultiva 04-2021-2022-CCR/CR, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

voto a "alguien como yo" (un trabajador para los trabajadores, un negro para los negros) es la base del voto de clase, étnico, religioso y, en general, del voto por categorías. Por tanto, aunque representación y representatividad aluden a cuestiones diferentes y son conceptos distintos, la comprensión de la política representativa depende de ambos"⁸.

En democracia la representación otorga al congresista la facultad de fungir como bisagra entre el gobierno y la sociedad, particularmente con el elector, busca estrechar la relación entre comunidad y gobierno. Una adecuada representación política se realiza cuando el parlamentario está cerca y en constante relación con el elector para escuchar sus ideas, propuestas, demandas y quejas y procesarlas de conformidad al marco normativo legal. Todo ello será posible cuando el Congreso les otorga las herramientas y facilidades a los parlamentarios para realizar una adecuada representación.

Los congresistas por mandato constitucional representan a la Nación, pero dicha representación la ejercen dentro de una democracia, denominada "democracia representativa", que constituye un principio constitucional reconocido en el artículo 45° de la Constitución. En ese mismo orden de ideas, Emmanuel Sieyès señaló que la representación es la base misma de toda la organización estatal y, por tanto, el mejor sistema de Gobierno, refiriéndose a Gobierno representativo, en la que el ciudadano elige a sus representantes, a quienes le dan su confianza pues son mucho más idóneos que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, desde su punto de vista, su propia voluntad. Dentro de dicho contexto los parlamentarios deben cumplir su función de representación específica en su distrito electoral de origen.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la idea de democracia representativa es el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre

⁸ SARTORI Giovanni. En defensa de la Representación Política. CLAVES DE RAZÓN PRÁCTICA Nº 91. Pág. 2.

representantes y representados⁹. Asimismo, en una sentencia del año 2005, ha afirmado que:

"(...) son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (*policys*), sino generales (*politics*)".¹⁰

La representación política es un aspecto fundamental, que le da legitimidad al parlamentario frente al elector dentro del sistema democrático; asimismo, fortalece y vincula al organismo público con el elector ya que a través del representante escucha, canaliza y procesa en acciones administrativas las propuestas en políticas públicas. En tal sentido es importante consolidar la representación política para lograr a legitimidad y la eficacia de la entidad pública. Esto es concordante con la sentencia del Tribunal Constitucional del 2017, que al respecto manifestó lo siguiente:

- "7. El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas representan a la Nación. De ello se desprende que la razón de ser del Congreso es asegurar la soberanía representativa del pueblo, o, lo que es lo mismo, representar la voluntad popular. En general, la representación puede ser entendida como aquella relación que determina el reemplazo de un sujeto (representado) por otro (representante). (...)
8. Ahora bien, la idea de representación resulta inseparable de los conceptos de "soberanía" y "nación", los cuales se vinculan al gobierno representativo. Así, La Nación es la titular de la soberanía y delega el ejercicio de su poder en los distintos órganos del Estado. (...)

⁹ Sentencia Tribunal Constitucional, Expediente N° 0006-2017-PI

¹⁰ Sentencia Tribunal Constitucional, Expediente N° 0030-2005-PI/TC. FJ 7.

17. El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas representan a la Nación. Así, la representatividad va más allá de factores como el ámbito territorial de elección, la cantidad de votos obtenidos o la afiliación política del congresista, el cual no representa únicamente a los electores de su circunscripción, sino a toda la ciudadanía, idealmente configurada. El representante parlamentario electo cumple sus funciones en nombre de todos los peruanos. (...)”¹¹.

Por mandato de la Constitución y conforme señala el Tribunal Constitucional, la representación parlamentaria permite a los congresistas ejercer la función de control político, fiscalizar y legislar en nombre de la Nación. Los parlamentarios elegidos por el distrito electoral de peruanos en el exterior representan a los 997,033 electores que residen en el exterior, que representan el 3.94% del universo total de electores, esto de conformidad con el padrón aprobado para las Elecciones Generales de 2021¹². Teniendo en cuenta la cantidad importante de electores peruanos en el exterior, resulta adecuado señalar que es no solo necesario sino urgente mejorar la representación parlamentaria de los peruanos residentes en el extranjero. Sobre todo, requiere mejorar la representación específica que está dirigida a los ciudadanos peruanos residentes en la circunscripción electoral por la cual fue elegido el congresista, tal conforme señala el literal f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República.

Antecedentes Legislativos:

No existe antecedentes de iniciativas legislativas referidas a la propuesta de este proyecto de resolución legislativa. En ese sentido, es un tema innovador y único, y como se sustentó, tiene base constitucional y es de relevancia en beneficio de la población peruana, especialmente de la que reside en el exterior del país.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 0006-2017-PI.

¹² Infogob.gob.pe, Padrón Electoral Elecciones Generales 2021.

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

La presente iniciativa legislativa propone modificar el literal f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República. De aprobarse el proyecto se insertará al sistema nacional esta normativa sin inconvenientes, porque el proyecto tiene sustento constitucional y amparo en los artículos 90° y 93° de la Constitución de 1993.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El cuadro de costos y beneficios contiene la mención de los sectores y actores que se benefician o perjudican con este proyecto. También incluye, en sus propios términos, los efectos no monetarios y la ausencia de impacto económico directo por la modificación del Reglamento propuesta.

COSTO	BENEFICIO
La no representación afecta la democracia, el sistema político, el régimen y la gobernabilidad del país. La consolidación de la democracia implica un costo. El régimen distinto a la democracia genera un costo político, social y económico incalculable. La ingobernabilidad, la inseguridad ahuyenta la inversión y su costo es	✓ La representación política tiene efectos inclusivos. ✓ La representación reduce el distanciamiento entre ciudadanos e instituciones, así como disminuye la desconfianza, indiferencia y apatía política en el conjunto de la ciudadanía. ✓ La representación legitima las instituciones de representación parlamento, partidos políticos, sistema electoral y el proceso eleccionario. ✓ La representación involucra al ciudadano en los procesos de formación de la voluntad colectiva y el bien común.

cuantioso. Por lo tanto, fortalecer la representación no es un costo sino una inversión.	✓ La representación desliza hacia el ciudadano el poder de decisión que generalmente están controlados por elites políticas. ✓ Reduce la insatisfacción política del ciudadano.
--	--

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso tiene vinculación con la Primera Política de Estado, aprobada el 22 de julio de 2002, fortalecimiento del régimen democrático y del Estado. Esta política reconoce 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 fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, en la que se prevé la modificación del Reglamento del Congreso de la República, para el fortalecimiento del régimen democrático y el estado de derecho.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022* ¹³		
ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	TEMAS / PROYECTOS DE LEY

¹³ Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2021.

Democracia y Estado de Derecho	1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho	3. Reglamento del Congreso de la República.
--------------------------------	--	---



Firmado digitalmente por:
 LOPEZ MORALES Jeny Luz
 FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 11:11:52-0500



Firmado digitalmente por:
 LIZARZABURU LIZARZABURU
 Juan Carlos Martin FAU
 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 08:38:39-0500



Firmado digitalmente por:
 FLORES RUIZ Victor
 Seferino FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 11:53:56-0500



Firmado digitalmente por:
 GUERRA GARCIA CAMPOS
 Hernando FAU 20181749128 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 05/11/2021 09:32:11-0500



Firmado digitalmente por:
 AGUINAGA RECUENCO
 Alejandro Aurelio FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 10:24:40-0500



Firmado digitalmente por:
 OLIVOS MARTINEZ Leslie
 Vivian FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 10:15:20-0500



Firmado digitalmente por:
 ALEGRIA GARCIA Luis
 Arturo FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 12:30:55-0500



Firmado digitalmente por:
 VENTURA ANGEL Hector Jose
 FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 11:03:11-0500



Firmado digitalmente por:
 CORDERO JON TAY Luis
 Gustavo FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 11:20:38-0500



Firmado digitalmente por:
 MORANTE FIGARI Jorge
 Alberto FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 12:35:00-0500



Firmado digitalmente por:
 CORDERO JON TAY Maria Del
 Pilar FAU 20181749128 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 05/11/2021 13:08:07-0500

JCMLL

Edificio José Faustino Sánchez Carrión Jr. Azángaro 468 –ofic.910-915

Lima - Perú
 Teléfono: 311 – 7777, anexo 7174