

Proyecto de Ley N° 3749/2022 - CR



JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CONSEJO DE GOBERNABILIDAD COMO ESPACIO DE COORDINACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

El Congresista de la República, **JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ**, integrante del grupo parlamentario **Somos Perú**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con el inciso c) del artículo 22, artículo 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CONSEJO DE GOBERNABILIDAD COMO ESPACIO DE COORDINACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objetivo la creación y regulación del Consejo de Gobernabilidad como un espacio de coordinación, entendimiento político y concertación de una agenda común entre el Poder Legislativo como primer poder del Estado con el Poder Ejecutivo respetando el principio de separación de poderes recogido en la Constitución Política.

Artículo 2°.- Funciones

El Consejo de Gobernabilidad tiene las siguientes funciones:

1. Generar espacios de comunicación y entendimiento político ante situaciones de crisis de gobernabilidad.
2. Concertar una agenda de iniciativas legislativas que prioricen las necesidades urgentes de la población.
3. Verificar la implementación y ejecución de las políticas del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; así como, los acuerdos generados en el marco del Acuerdo Nacional.



JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Artículo 3º.- Integrantes

El Consejo de Gobernabilidad está integrado por:

- a) El Presidente y los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso de la República.
- b) Portavoces Titulares o Alternos según sea el caso de cada Grupo Parlamentario del Congreso de la República.
- c) El Presidente de la República.
- d) El Presidente del Consejo de Ministros.
- e) Nueve (9) representantes del Consejo de Ministros debidamente acreditados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 4º.- Convocatoria

El Consejo de Gobernabilidad sólo puede ser convocado por:

1. El Presidente del Congreso de la República.
2. Acuerdo por mayoría simple de la Junta de Portavoces del Congreso de la República.
3. El Presidente de la República.
4. El Presidente del Consejo de Ministros con acuerdo por mayoría simple del Consejo de Ministros.

Artículo 5º.- Sesiones

Las sesiones se realizan en forma intercalada entre las sedes del Congreso de la República y de la Presidencia de la República.

El Consejo de Gobernabilidad sesiona de manera ordinaria semestralmente y en forma extraordinaria cuando sea convocado. Previo acuerdo, se podrá sesionar de manera descentralizada. Preside la sesión el titular donde se realiza la sesión.

Quien preside la sesión, podrá convocar a una sesión ampliada del Consejo de Gobernabilidad donde podrán participar los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos.

Los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobernabilidad son recomendaciones políticas que serán implementadas y/o viabilizadas en el marco de las competencias constitucionales y legales de cada uno de los asistentes.

Artículo 6°.- Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es un órgano de apoyo encargado de llevar a cabo la realización de las sesiones del Consejo de Gobernabilidad; así como, brindar soporte técnico y seguimiento a la ejecución de los acuerdos tomados dentro de las competencias de cada poder.

La secretaría técnica rota en forma anual entre la Oficialía Mayor del Congreso de la República y la Secretaría General de la Presidencia de la República. La secretaría técnica es responsable del seguimiento y dar cuenta de los avances en la implementación de los acuerdos del Consejo de Gobernabilidad; asimismo, es responsable de la custodia de la documentación generada.

Artículo 7°.- Transparencia

El Consejo de Gobernabilidad consigna todas sus intervenciones y acuerdos en un acta de cada una de las sesiones y serán publicadas en los portales de cada institución en conformidad con el artículo 5° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, cada institución publicará en sus respectivos portales la documentación que se genere en cada una de las sesiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

PRIMERA. Modificación del artículo 40 del Reglamento del Congreso de la República.

"Artículo 40. *La Oficialía Mayor es el máximo órgano del servicio parlamentario del Congreso. Está a cargo de un funcionario denominado Oficial Mayor del Congreso, quien responde ante el Presidente por la marcha y resultados de las dependencias y personal del servicio parlamentario. Le corresponde con este fin la dirección, supervisión y control, directos o por delegación, de todas las actividades del servicio parlamentario dedicadas a preparar, asistir, apoyar y facilitar las tareas orgánicas y funcionales de los Congresistas.*

El Oficial Mayor tiene la representación legal de la administración, es jefe de todo el personal y cuenta con competencia disciplinaria. Por delegación del Presidente y con cargo a dar cuenta puede celebrar los contratos necesarios para garantizar el normal funcionamiento del Congreso y del servicio

parlamentario. Es nombrado y su nombramiento revocado por acuerdo del Consejo Directivo.

Sus atribuciones y responsabilidades así como las que les corresponden a los órganos y personal del servicio parlamentario se establecen en el Estatuto del Servicio Parlamentario. Cesa en el cargo por dimisión, pérdida de su condición de funcionario, retiro o jubilación, imposibilidad para el desempeño del cargo, cese o revocatoria de su designación. En caso de ausencia o impedimento temporal es reemplazado por el Director General Parlamentario.

El Oficial Mayor es responsable del seguimiento y de dar cuenta de los avances en la implementación de los acuerdos tomados en el Consejo de Gobernabilidad en el periodo que le corresponde, asimismo, es responsable de la custodia de toda la documentación generada."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Dispóngase a la Presidencia del Consejo de Ministros para que en relación a sus funciones y competencias modifique la normativa correspondiente, respecto a las funciones de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

SEGUNDA. La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, noviembre del 2022.



Firmado digitalmente por:
JERÍ ORÉ Jose Enrique FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2022 20:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
JERÍ ORÉ Jose Enrique FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2022 20:18:59-0500

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA CASTERNOQUE
Hitler FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2022 20:57:18-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2022 21:01:53-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2022 12:21:27-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **diciembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3749-2022-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

La gobernabilidad se refiere a la existencia de un equilibrio en las instituciones del Estado, en donde cada una ejerce de manera legítima y eficaz el poder que tienen con el propósito de solucionar las diversas controversias que pueden generarse en la población. Sin embargo, la gobernabilidad puede verse afectada por la falta de coordinación y comunicación entre los representantes de los poderes del estado.

Como uno de los antecedentes en los que el poder ejecutivo y legislativo han tenido dificultades para una adecuada organización frente a las controversias suscitadas en el país; es cuando transportistas y agricultores realizaron paros a nivel regional en el mes de abril de este año, comunicando su manifestación se debe a que las autoridades no han cumplido con el compromiso de la reducción de costos tanto del fertilizante como del combustible. Esta manifestación generó que exista un incremento en los montos de los productos alimenticios, agravando así la situación que viene atravesando el país a raíz de la pandemia y de los conflictos bélicos internacionales.

Por lo que, el Poder Ejecutivo, el 04 de abril, mediante el Decreto Supremo N°034-2022-PCM, la inmovilización social obligatoria de las personas domiciliadas en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, desde las 02:00 horas hasta las 23:59 horas del día 05 de abril y, la respuesta por partes de los ciudadanos, se hizo visible, al no encontrarse de acuerdo con la medida establecida debido a que les generaba un perjuicio en el costo de vida.

Posterior a lo mencionado en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo coordinaron algunas medidas para solucionar las demandas de la población, realizando así una reunión entre el legislativo representado por la Mesa Directiva y los voceros del Congreso de la República junto poder ejecutivo representado por el Presidente de la República y sus ministros. Por lo que, tomando en consideración que el trabajo de ambos poderes resulta beneficioso para brindar salidas o soluciones eficaces sobre las situaciones de inestabilidad e ingobernabilidad que atraviesa nuestro país, es que, con la presente propuesta legislativa, buscamos que se establezca un Consejo de Gobernabilidad.

Por otro lado, *"la capacidad del Estado para implementar políticas de interés general con efectividad es débil en el Perú cuando se evalúa de manera comparada, y menor de lo que se esperaría dado su nivel de ingreso per cápita. Históricamente, se ha caracterizado por un cambio institucional frecuente, una burocracia volátil y una presencia en el territorio*

heterogénea. De igual manera, persiste la amenaza de grupos organizados que se niegan a cumplir la ley.”¹

En ese sentido, para poder comprender el funcionamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo es menester precisar la forma de gobierno, debido a que de manera específica no interviene entre las funciones de ambos poderes, sin embargo, respecto a su interrelación entre los congresistas, ministros y presidentes, si existe una influencia.

Se debe tomar consciencia respecto a las estadísticas de opinión de los ciudadanos (a quienes nos debemos) respecto a la relación del ejecutivo y legislativo como podemos evidenciar en las encuestas presentadas por el diario “El Comercio”² respecto a la evaluación de la población sobre la gestión del presidente y la evaluación al parlamento:

EVALUACIÓN PRESIDENCIAL

En general, ¿diría que aprueba o desaprueba la gestión del presidente Pedro Castillo? (%)

Base: Total de entrevistados



FUENTE: DIARIO EL COMERCIO

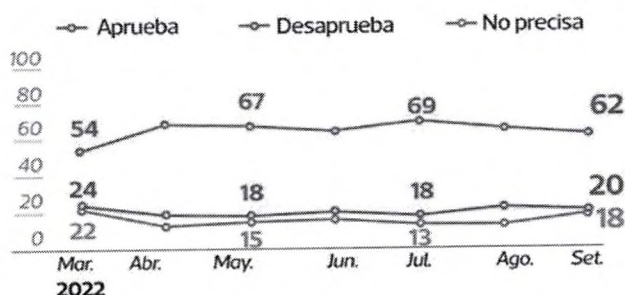
¹ Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021, Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia.

² Diario El Comercio, 2022, <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/encuesta-el-comercio-ipsos-pedro-castillo-desaprobacion-del-presidente>

EVALUACIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

¿Diría que aprueba o desaprueba la gestión del Presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres? (%)

Base: Total de entrevistados

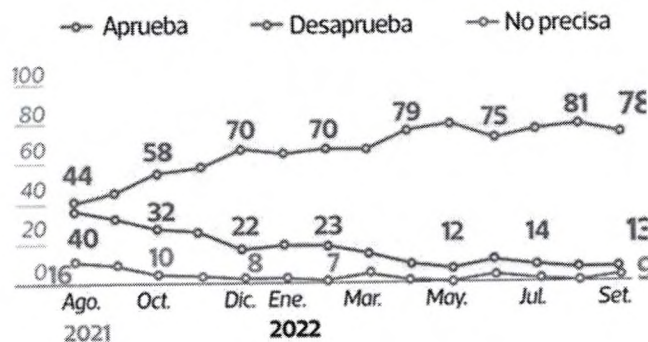


FUENTE: DIARIO EL COMERCIO

EVALUACIÓN DEL PARLAMENTO

¿Diría que aprueba o desaprueba al Congreso de la República? (%)

Base: Total de entrevistados

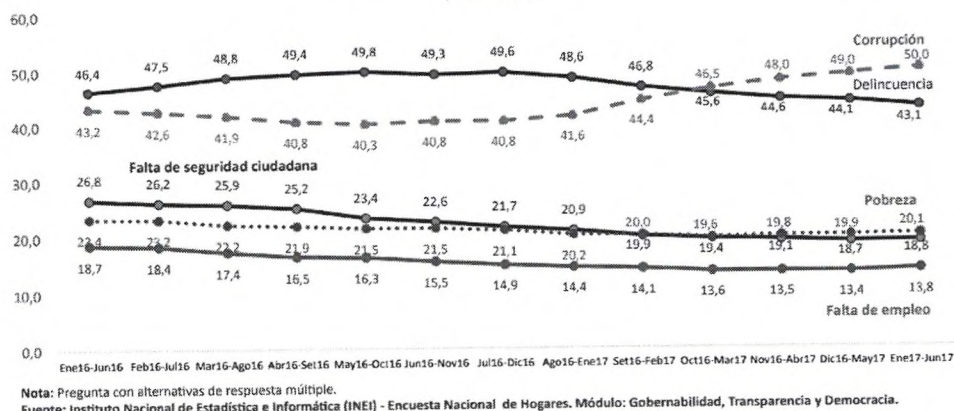


FUENTE: DIARIO EL COMERCIO

En específico sobre, la gestión del gobierno central, local y regional, referente su efectividad en la aplicación de sus funciones o de la capacidad de acción, la población lo califica con un porcentaje bajo siendo el 38.7% entre los meses de enero y junio del año 2017.³

³ Martín Tanaka, 2012, Instituto de Estudios Peruanos: ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?

GRÁFICO Nº 01
 PERÚ: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS
 Enero 2016 - Junio 2016 a Enero 2017 - Junio 2017
 (Porcentaje)



Por lo que, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben tener en cuenta que encontrarse en constantes confrontaciones o diversidad de posturas frente a temas de implicancia nacional, no solo es nocivo para ellos, sino que perjudica a los ciudadanos, quienes pueden considerar que sus problemas no son escuchados y que las autoridades se enfocan en una agenda de poca relevancia.

Respecto al principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43° de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional ha resaltado la gran importancia de la coordinación que debe haber, en principio entre los tres poderes del Estado y cuando sea necesario también con otros organismos constitucionales.

Así, en el fundamento 17 de la sentencia recaída en el Expediente 006-2003-AI el Tribunal Constitucional señala cómo ha de entenderse hoy en día el principio de separación de poderes, señalando que se trata de un:

"17 (...) El Tribunal Constitucional considera que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. (...)":

Y en otra oportunidad, mediante la sentencia 008-2003-AI, el Tribunal Constitucional reitera la importancia de la coordinación mutua por parte del Poder Ejecutivo, así como del Legislativo y el Poder Judicial:

"57. (...) En efecto, hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración. De ahí que el ejercicio de la función legislativa (por antonomasia, parlamentaria) por parte del ejecutivo, no sea, per se, contraria al Estado social y democrático de derecho, siempre que sea llevada a cabo conforme con las reglas que, para dicho efecto, contemple la propia Carta Fundamental. Así, pues, tratándose de la impugnación de normas con rango legal expedidas por el Ejecutivo, además de la evaluación de su constitucionalidad sustancial, esto es, de su compatibilidad con los requisitos de orden material exigidos por la Ley Fundamental, resulta de particular relevancia la evaluación de su constitucionalidad formal; es decir, de su adecuación a los criterios de índole procedimental establecidos en la propia Constitución".⁴

Como podemos observar, el punto de convergencia es siempre la democracia y para ello se invoca al espacio de diálogo.

Finalmente, la presente propuesta legislativa tiene como uno de sus objetivos poder mantener una comunicación adecuada entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en donde puedan establecer las medidas, acciones y políticas, definiendo los nuevos retos estratégicos para los próximos años del país, identificando y priorizando las necesidades de cada sector e implementando los procesos en beneficio de los peruanos.

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

La presente norma tiene por objetivo la creación y regulación de Consejo de Gobernabilidad como un espacio de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para coordinar acciones concretas con la finalidad de resolver temas de crisis coyuntural, crear espacios de coordinación, cooperación entendimiento político, concertación de una agenda común y la búsqueda de la gobernabilidad.

Esta iniciativa legislativa, no contraviene lo establecido en la Constitución Política del Perú ni los dispositivos legales citados en los fundamentos de este proyecto de ley, por el contrario, constituye un órgano de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo para coordinar acciones concretas con la finalidad de resolver temas de crisis coyuntural.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

⁴ Tribunal Constitucional Sentencia Expediente N° 008-2003-AI
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00002-2021-AI.pdf>

El presente proyecto de ley no genera ningún gasto presupuestal ni de otra índole. La aprobación de la presente iniciativa legislativa, por el contrario, generará beneficios al estado ya que busca fomentar el diálogo y la concertación entre los dos poderes del estado.

Respecto a los beneficios, debemos reconocer que existen problemas en los que los poderes del estado pueden realizar consensos para frenarlos, por ejemplo, según las estadísticas emitidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI en el año 2017 sobre "Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones", el 50% de los ciudadanos coinciden en que el problema principal en nuestro país es la corrupción, la cual afecta de manera directa la legitimidad de las diversas instituciones públicas, a nivel local, regional y nacional.⁵

CUADRO Nº 06
PERÚ: GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, REGIONAL Y LOCAL
Enero 2016 - Junio 2016 y Enero 2017 - Junio 2017
(Porcentaje)

En su opinión, ¿la gestión del gobierno central, regional y local es...?

GOBIERNOS	Buena/Muy Buena		Mala/Muy Mala		No sabe/No Responde	
	Enero2016 - Junio2016	Enero2017 - Junio2017	Enero2016 - Junio2016	Enero2017 - Junio2017	Enero2016 - Junio2016	Enero2017 - Junio2017
TOTAL						
Gobierno Central	31,4	38,7	63,4	49,0	5,2	12,3
Gobierno Regional	28,4	25,8	56,6	56,9	14,9	17,3
Gobierno Local	37,1	33,0	55,9	60,2	7,0	6,8
URBANA						
Gobierno Central	28,4	39,4	67,7	51,4	3,9	9,1
Gobierno Regional	27,3	25,6	60,2	60,0	12,5	14,4
Gobierno Local	35,7	32,3	58,4	62,1	5,9	5,6
RURAL						
Gobierno Central	43,5	35,7	46,3	39,0	10,2	25,3
Gobierno Regional	33,1	26,5	42,4	44,2	24,6	29,3
Gobierno Local	42,5	36,0	45,8	52,5	11,7	11,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones.

CUADRO N° 01
 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS
 Enero 2016 - Junio 2016 a Enero 2017 - Junio 2017
 (Porcentaje)

En su opinión, actualmente, ¿Cuáles son los principales problemas del País?

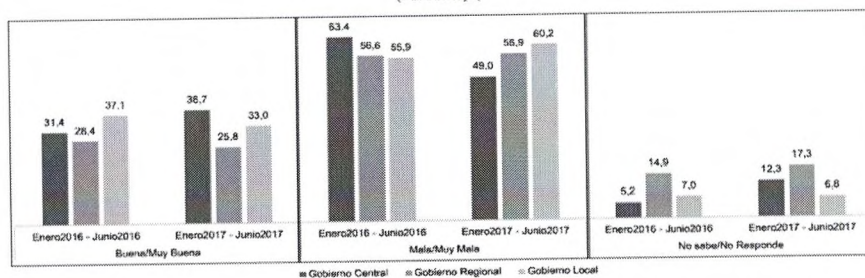
Prioridad del Problema	Semestre Móvil		Variación (puntos porcentuales)
	Enero2016- Junio2016	Enero2017- Junio2017	
Corrupción	43,2	50,0	6,7
Delincuencia	46,4	43,1	-3,2
Pobreza	23,4	20,1	-3,3
Falta de seguridad ciudadana	26,8	18,8	-8,0
Falta de empleo	18,7	13,8	-4,9
Mala calidad de la educación estatal	13,3	11,9	-1,4
Falta de credibilidad y transparencia del gobierno	7,0	7,7	0,6
Bajos sueldos/aumento de precios	7,8	6,1	-1,7
Falta de cobertura / mala atención en salud pública	6,4	5,5	-0,9
Violencia en los hogares	4,9	4,5	-0,4
Falta de apoyo a la agricultura	4,1	3,2	-0,9
Violación de derechos humanos	2,0	1,6	-0,4
Mal funcionamiento de la democracia	1,7	1,5	-0,2
Falta de cobertura del sistema de seguridad social	1,5	1,3	-0,3
Falta de vivienda	0,8	0,4	-0,4
Otro	13,4	16,5	3,2
Ninguno	1,7	2,1	0,4

Nota: Pregunta con alternativas de respuesta múltiples.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia

Por otro lado, sobre los diversos problemas que acontecen dentro del gobierno central como el caso del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo cuando no existe una concertación por los temas de relevancia; los del gobierno nacional, regional y local que se visualizan con una frecuencia adicional; y, los conflictos entre las entidades o instituciones como los gobiernos regionales y los municipales.

GRÁFICO N° 06
 PERÚ: GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, REGIONAL Y LOCAL
 Enero 2017 - Junio 2017
 (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Por todo lo antes expuesto, la creación del Consejo de Gobernabilidad, colaboraría con la solución de las problemáticas presentadas líneas arriba, lo cual también permitiría un espacio de consenso para los Ministros, Congresistas y Presidente, donde la población se vea beneficiada de forma directa acorde a nuestras facultades.



JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DE ACUERDO NACIONAL

Cabe indicar que el presente proyecto de ley guarda correspondencia con las Políticas del Acuerdo Nacional, puntualmente en la Política N° 4, la cual se encuentra relacionada con la Institucionalización del diálogo y la concertación" la cual indica en el inciso (b) que el estado: promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación.