CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:54 pm

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 31-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR UNA ADECUADA PRIORIZACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Resolución Legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 31-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR UNA ADECUADA PRIORIZACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Artículo 1.- Objeto de la Resolución Legislativa
La presente Resolución Legislativa tiene por objeto modificar el artículo 31-A; referido a la conformación y funciones de la Junta de Portavoces, a fin de incluir en su composición a dos presidentes de las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, elegidos entre los veinticuatro presidentes de dichas comisiones.

Artículo 2.- Finalidad
La presente Resolución Legislativa tiene por finalidad contribuir a una adecuada priorización de la agenda legislativa, incluyendo la opinión y participación de los presidentes de las Comisiones Ordinarias del Congreso.

Artículo 3. Modificación del artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República
Se modifica el artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República, de acuerdo con el siguiente texto:

> **"La Junta de Portavoces**
>
> **Artículo 31-A.-** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva, por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada **y por dos presidentes de las Comisiones Ordinarias, elegidos entre estos al inicio de cada legislatura**. Le corresponde:
>
> 1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.

2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso.

3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento".

Dese cuenta.

Lima, enero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/01/2023 12:13:28-0500

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 16:11:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/01/2023 17:32:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 13:31:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2023 09:49:38-0500

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 31-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR UNA ADECUADA PRIORIZACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 Origen y conformación de la Junta de Portavoces

En la estructura orgánica del Congreso de la República, se distingue a los órganos que son parte de la Organización Parlamentaria de aquellos que conforman el Servicio Parlamentario. Los primeros son los órganos del parlamento que se encuentran vinculados a la labor propia de los congresistas.

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento del Congreso, dichos órganos son el Pleno del Congreso de la República, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, las Comisiones –ordinarias, de investigación y especiales- y la Junta de Portavoces.

Como señala Delgado-Guembes, los órganos de la organización parlamentaria tienen en común organizar y abordar los debates sobre los temas objeto de consulta, votación o estudio[1]. En particular, la Junta de Portavoces constituye un espacio especialmente importante para la priorización de los temas a debatir en el Pleno del Congreso, órgano máximo de deliberación del Parlamento.

Este órgano parlamentario ha sido previsto también a nivel comparado. Así, por ejemplo, el artículo 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España, señala que la Junta de Portavoces está conformada por los portavoces de los grupos parlamentarios, quienes se reúnen junto al presidente del Congreso y, al menos uno de los vicepresidentes, el secretario de la Cámara y el secretario general. Asimismo, pueden participar de las sesiones de la Junta de Portavoces, un representante del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores de España, contempla en su artículo 43 que la Junta de Portavoces "estará integrada por el presidente de la Cámara (...) y por los Portavoces de los Grupos parlamentarios existentes en cada momento". Asimismo, se prevé que a las reuniones de la Junta de Portavoces puedan asistir un representante del Poder Ejecutivo, así como dos representantes de los Grupos Parlamentarios Territoriales de un mismo grupo parlamentario.

En el caso de Argentina, el Reglamento del Senado de dicho país, establece en su artículo 56 que tanto el presidente de la Cámara como los presidentes de los bloques parlamentarios conforman el **Plenario de Labor Parlamentaria**, figura equiparable a la de la Junta de Portavoces, la cual cuenta entre sus funciones

---

1 César Delgado-Guembes (2012) Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano. Lima: Congreso de la República, p. 128.

las de proyectar el orden del día e informarse acerca de los asuntos de las comisiones.

Por su parte, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores de México, cuentan con una **Junta de Coordinación Política**, las cuales están integradas por los coordinadores de los grupos parlamentarios y tienen por finalidad mejorar la coordinación para agilizar la labor legislativa[2].

En Italia, un rol similar al de la Junta de Portavoces es asumido por la **Conferencia de Presidentes**, la cual tiene por finalidad revisar el desarrollo de la labor del Pleno y de las Comisiones del parlamento. Asimismo, a sus sesiones también asiste un representante del Gobierno[3]. En tanto, en Alemania el *Bundestag* cuenta con un Consejo que, al igual que la Junta de Portavoces, propone una agenda para el desarrollo de la labor legislativa[4].

En nuestro ordenamiento jurídico, la Junta de Portavoces fue incorporada en la organización parlamentaria a partir del año 2001, a través de la Resolución Legislativa N° 011-2001-CR[5], que incorporó el artículo 31-A en el Reglamento del Congreso de la República, estableciendo que "La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada".

Sobre la incorporación de la Junta de Portavoces a la estructura parlamentaria, conforme se aprecia en el Diario de Debates de la Primera Legislatura Ordinaria de 2001, se fundamentó en la necesidad de establecer una mejor coordinación para la programación de la agenda del Pleno, exonerar de publicación a un proyecto de ley o dispensarlo de comisiones.

En ese sentido, se destacó que "[e]sta Junta de Portavoces también cumple un rol a la hora de reformar las comisiones, pero es una etapa previa al Consejo Directivo: ayuda a realizar el trabajo que después se aprueba en el Consejo Directivo y en el Pleno".[6]

---

2 Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Junta de coordinación política. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=139 (Consultada el 21.12.2022)

3 Ángel Sanz Pérez (2008) La Junta de Portavoces como órgano parlamentario. En: Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, p. 274. Disponible en: https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.19.%20Angel%20L%20Sanz%20Perez.pdf/b419ea95-e35d-d7b1-9f30-5394f970d99a (Consultado el 21.12.2022)

4 *Op cit*, p. 275.

5 Publicada el 13 de octubre de 2001.

6 Diario de Debates – Primera Legislatura Ordinaria de 2001. Sesión 20ª (matinal) del 11 de octubre de 2001. Intervención del congresista Pease García. pp. 1326-1327.

En esa línea, se contemplaron como funciones de la Junta de Portavoces, la elaboración del cuadro de comisiones para su posterior aprobación por el Consejo Directivo y el Pleno; la exoneración de los trámites de envío a comisiones, prepublicación y doble votación de propuestas legislativas; la ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de la prioridad en el debate; entre otras.

Posteriormente, en el año 2006, a través de la Resolución Legislativa N° 025-2005-CR[7], se modificó el artículo 31-A manteniendo la misma conformación de la Junta de Portavoces, pero realizando precisiones en su redacción.

Más recientemente, en el año 2021, se publicó la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR[8], a través de la cual se modificó nuevamente el artículo 31-A del Reglamento del Congreso, quitándole la competencia para exonerar de doble votación en el procedimiento legislativo para la discusión de proyectos de ley. Asimismo, se estableció que la exoneración del envío a comisiones y de prepublicación de propuestas normativas y dictámenes, no era aplicable a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal.

Como puede apreciarse, desde su incorporación en la estructura del Parlamento, la Junta de Portavoces se ha configurado como un espacio para promover la coordinación entre la Mesa Directiva y los diversos grupos parlamentarios presentes en el Congreso de la República para llegar a consensos acerca del trámite y la priorización de las propuestas legislativas en la agenda parlamentaria.

I.2 Acerca del rol de las Comisiones Ordinarias en el desarrollo de la labor legislativa del Congreso de la República

El artículo 94 de la Constitución Política establece que "[e]l Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones". Por su parte, el artículo 105 de la norma fundamental, dispone que "[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. (...)".

Disponible en: https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates_2/2001/OCTUBRE/R-011-2001-CR_13-10-01.pdf (consultada el 20.12.2022)

7 Publicada el 21 de julio de 2006 y vigente desde el 26 de julio de 2006 en aplicación de su Única Disposición Complementaria.

8 Publicada el 1 de julio de 2021.

En ese sentido, nuestra Constitución contempla la existencia de comisiones al interior del Congreso de la República como órganos internos del Parlamento, fundamentales para el desarrollo de la labor legislativa.
Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República, define a las comisiones como "grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo a la especialidad o materia. (...)".

En esa misma línea, Giovanni Forno, define a las comisiones como grupos de trabajo formados por congresista, encargados de la fiscalización de los órganos estatales, el estudio y dictamen de proyectos de ley y resoluciones legislativas, y de la absolución de consultas.[9]

Cabe tener presente que, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones pueden ser ordinarias, de investigación, especiales y de ética parlamentaria. Como informa Delgado-Guembes, en el caso de las comisiones ordinarias, su misión principal es "atender la demanda de información y análisis de las iniciativas legislativas. Su tarea central en el ámbito consiste en analizar y evaluar la iniciativa legislativa a la luz del problema en la realidad que justifica que, entre todas las alternativas para atender ese problema".[10]

En ese sentido, las comisiones ordinarias se encargan del estudio y evaluación de las propuestas normativas, así como del análisis de su necesidad e impacto en la sociedad.[11]

En este contexto, el ordenamiento jurídico asigna un rol particular a las comisiones del Congreso, constituyéndose en instancias técnicas, de acuerdo a su especialidad, para evaluar los proyectos de ley, y formular dictámenes que recojan el estudio de la problemática que busca ser atendida, así como, de ser el caso, las diversas opiniones formuladas sobre la iniciativa y el debate de esta en el seno de la misma comisión.

---

9 Giovanni Forno Flórez (2012) Manual de comisiones. Lima: Congreso de la República, p. 11. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/manuales_parlamentarios/mc107734.pdf (consultado el 20.12.2022)

10 César Delgado Guembes (2005) Comentario al artículo 94 de la Constitución Política del Perú. En: La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Lima: Gaceta Jurídica, p. 65.

11 Idem.

Por dicha razón, constituye una etapa fundamental en el procedimiento de formación de las leyes. Si bien el Reglamento del Congreso, en el artículo 31-A contempla que las iniciativas legislativas pueden ser exoneradas del envío a comisión, esta posibilidad se trata de una excepción, pues la regla general es que todas las propuestas sean estudiadas por las comisiones.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "Un procedimiento legislativo de excepción no puede ser aplicado de forma masiva. De lo contrario, se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario."[12]

En esa línea, el reglamento del Congreso contempla que las iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas y las que versen sobre materia tributaria o presupuestal, no pueden ser exoneradas del trámite en comisión.

Con ello, se confirma la importancia del papel que realizan las comisiones para garantizar una labor parlamentaria y, en específico, una función legislativa que asegure la calidad de las normas producidas por el Congreso de la República. Con dicha finalidad, actualmente, el Reglamento del Congreso contempla hasta veinticuatro (24) comisiones ordinarias, atendiendo a las diversas materias sobre las que pueden versar las iniciativas legislativas, estableciéndose así un criterio de especialidad que permita asegurar un adecuado análisis técnico de los proyectos de ley. En ese sentido, se cuenta con las siguientes comisiones ordinarias:

Cuadro N° 1: Comisiones ordinarias del Congreso de la República

N°	Comisiones ordinarias
1	Agraria.
2	Ciencia, Innovación y Tecnología.
3	Comercio Exterior y Turismo.
4	Constitución y Reglamento.
5	Cultura y Patrimonio Cultural.
6	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7	Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8	Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10	Educación, Juventud y Deporte.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC, fundamento jurídico 34.

11	Energía y Minas.
12	Fiscalización y Contraloría.
13	Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
14	Inteligencia.
15	Justicia y Derechos Humanos.
16	Mujer y Familia.
17	Presupuesto y Cuenta General de la República.
18	Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
19	Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
20	Relaciones Exteriores.
21	Salud y Población.
22	Trabajo y Seguridad Social.
23	Transportes y Comunicaciones.
24	Vivienda y Construcción.

Fuente: Reglamento del Congreso de la República
Elaboración: Propia

Cada una de estas comisiones responde a una especialidad determinada que permite un estudio riguroso de las iniciativas legislativas para plantear propuestas de mejora que sean debatidas y, eventualmente, aprobadas por los Congresistas, tanto en las propias comisiones, como en el Pleno del Congreso de la República. Cabe señalar que eventualmente, una propuesta debatida en el Pleno puede retornar a comisión para profundizarse en su estudio.

Asimismo, en el Pleno del Congreso puede adoptarse un cuarto intermedio, con la finalidad de que el texto sometido a debate sea modificado por la comisión dictaminadora. Estos son elementos que permiten evidenciar la importancia que asumen las comisiones en la producción legislativa del Congreso de la República y en el debate y votación en el Pleno del Congreso.

I.3 Necesidad de incorporar a los presidentes de las Comisiones en la Junta de Portavoces

Como se observa, el marco jurídico asigna un rol fundamental a las comisiones ordinarias en el procedimiento legislativo, el mismo que se hace presente incluso ante el Pleno del Congreso de la República. Al respecto, no puede obviarse que la propuesta es expuesta ante el Pleno por el presidente de la comisión dictaminadora y que es la comisión ordinaria, la encargada de realizar modificaciones al texto según los planteamientos que formulen los congresistas tanto en la propia comisión como en el Pleno.

En ese escenario, corresponde considerar que las comisiones ordinarias también cuenten con algún nivel de incidencia en la formulación de la agenda del Pleno del Congreso, ya que, en tanto estas cuentan con la especialización en las

materias discutidas y tienen a su cargo la formulación de los dictámenes que son puestos a consideración del Pleno, se encuentran en una especial posición para evaluar la urgencia de someter a debate ciertas iniciativas, así como considerar las posibles consecuencias de la exoneración del trámite en comisión o de la dilación de su puesta a debate y votación ante el Pleno.

Al respecto, cabe señalar que las competencias para incidir en la priorización de la agenda del Pleno, corresponde a la Junta de Portavoces. Al respecto, el artículo 31-A del Reglamento del Congreso, establece lo siguiente:

> "**La Junta de Portavoces**
> **Artículo 31-A.-** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:
>
> 1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
>
> 2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso."
>
> 3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
>
> 4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento."

Como se ha señalado, la Junta de Portavoces cuenta con las funciones de exonerar de trámite en comisión a las iniciativas legislativas, según se considere; de establecer la priorización en la agenda del Pleno de las iniciativas a debatirse y de ampliar dicha agenda.

Sin embargo, en su conformación no considera la participación de las comisiones ordinarias, a pesar de que estas pueden encontrarse en una mejor posición para evaluar la conveniencia de priorizar determinadas iniciativas, en base a consideraciones técnicas o de especialización, correspondientes a cada comisión ordinaria. Ello no implica desconocer que la importancia de la Junta de Portavoces es la de contar con la participación de las diversas fuerzas políticas presentes en el Congreso de la República, a fin de que coordinen y lleguen a consensos respecto a la priorización de la agenda del Congreso.

Sin embargo, ello no puede suponer que, en dicha evaluación, la Junta de Portavoces resulte ajena a cualquier consideración adicional de carácter técnico

que contribuya a la adopción de decisiones más informadas y fundamentadas con base en las distintas implicancias, no solo políticas, sino también jurídicas, económicas, sociales, entre otras, aportadas por las comisiones ordinarias en el debate que se produce en dicho espacio deliberativo. Al respecto, es importante tener presente lo señalado por el Tribunal Constitucional, respecto a las decisiones adoptadas por la Junta de Portavoces:

> "[A]unque la potestad para establecer exoneraciones sea discrecional, ello no significa que no existan razones subyacentes a la adopción del acuerdo de exoneración. En efecto, este mecanismo no debería ser empleado, en línea de principio, en los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización y/o tecnicidad de los temas a debatir, así como en aquellos que revistan elevada complejidad, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación."[13]

Si bien en dicha oportunidad el Tribunal Constitucional se pronunció respecto a las decisiones de la Junta de Portavoces de exonerar iniciativas del envío a comisión, lo planteado por el supremo intérprete de la constitucionalidad resulta también aplicable para las decisiones adoptadas por dicho órgano parlamentario respecto de la priorización de la agenda del Pleno.

En ese sentido, cobra relevancia contar con la participación de las comisiones ordinarias en la Junta de Portavoces para promover una mejor deliberación al interior de este órgano. Por ello, la presente propuesta contempla incorporar a dos (2) representantes de las comisiones ordinarias ante la Junta de Portavoces.

Debido al número de comisiones ordinarias que actualmente asciende a veinticuatro (24), no resultaría eficiente que todos los presidentes de las comisiones ordinarias participen en la Junta de Portavoces, pues podría dificultar la deliberación y el logro de consensos al interior de dicho órgano. Por ello, se propone que los presidentes de las comisiones designen a dos de ellos como sus representantes ante la Junta de Portavoces, con la finalidad de que puedan aportar mayores elementos a ser considerados para la priorización de los temas planteados en la agenda del Pleno, ya que estos cuentan con el conocimiento directo respecto de las materias que han sido objeto de estudio y votación en las comisiones.

En esa línea, se contempla que, al inicio de cada periodo parlamentario, junto al cambio en la conformación de las comisiones, los presidentes de las mismas dignen a sus representantes. Ello contribuirá a mejorar la actividad deliberativa de la Junta de Portavoces, al incorporar mayores elementos de carácter técnico en sus decisiones, sin sacrificar su esencia como órgano de coordinación entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República.

---

13 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC, fundamento jurídico 35.

I.4 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Resolución Legislativa N° 011-2001-CR.
- Resolución Legislativa N° 025-2005-CR.
- Resolución Legislativa N° 023-2020-2021-CR.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
- Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[14].

Al respecto, el presente proyecto de resolución legislativa propone la incorporación de dos integrantes más en la Junta de Portavoces, en representación de los presidentes de todas las comisiones ordinarias. En ese sentido, el presente proyecto de resolución legislativa no supone el uso de

[14] De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

recursos adicionales, sino que establece una medida que busca mejorar la toma de decisiones de la Junta de Portavoces, incorporando mayores elementos de carácter técnico en su actividad deliberativa para determinar la priorización de la agenda del Pleno del Congreso de la República.

En ese sentido, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considere también los beneficios de carácter social que la medida conlleva. En este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a alcanzar metas sociales[15]. En este caso, la propuesta busca promover una priorización de las iniciativas normativas sometidas a conocimiento del Pleno para su votación y debate, considerando elementos de orden técnico o atendiendo a las actividades desplegadas por las comisiones ordinarias como órganos encargados del estudio y análisis de estas.

Por ello, la propuesta busca promover una mayor y mejor deliberación y toma de decisiones por parte de la Junta de Portavoces como órgano legislativo. Asimismo, contribuye a mejorar la actividad legislativa del Parlamento, a fin de atender las necesidades sociales de forma oportuna y efectiva.

A partir de dichas consideraciones, en el siguiente cuadro se explican los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

Cuadro N.° 2: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	▪ Promueve una mayor participación de los distintos enfoques de análisis en los órganos de carácter deliberativo. ▪ Favorece la adopción de normas de forma oportuna para atender las necesidades de la población. ▪ Se fortalece la calidad técnica de las normas jurídicas	▪ Se fortalece la institucionalidad democrática ▪ Se promueve el carácter deliberativo de las instituciones democráticas. ▪ Promueve la calidad técnica de las decisiones de los órganos de gobierno y, particularmente del Congreso de la República.

15 Armando Cáceres Valderrama (2017) Manual de aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Lima: Congreso de la República, p. 25.

Congreso de la República	▪ Contribuye a mejorar la calidad de las decisiones adoptadas por sus órganos que forman parte de la organización parlamentaria. ▪ Promueve la participación de las comisiones ordinarias en la priorización de la agenda del Pleno. Favorece el carácter deliberativo del Congreso de la República y de sus órganos internos. ▪ Mejora la fundamentación de las decisiones adoptadas por la Junta de Portavoces y resta espacio para la arbitrariedad en la toma de sus decisiones.	▪ Favorece la deliberación al interior del Congreso de la República. ▪ Mejora la percepción del funcionamiento del Congreso como institución democrática. ▪ Fortalece la institucionalidad del Congreso de la República
Ciudadanos	▪ Contarán con normas que respondan a sus necesidades de manera oportuna. ▪ Contarán con un Congreso de la República que favorezca la deliberación. ▪ Favorecerá que las decisiones adoptadas por sus representantes se fundamenten en razones tanto políticas como técnicas que redunden en una mejor legislación.	▪ Mejora la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento del Congreso de la República. ▪ Mejora la calidad de las normas jurídicas adoptadas por el Congreso de la República que rigen a la ciudadanía.

Elaboración: propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú. Esta iniciativa tiene por finalidad una mejor priorización de las materias puestas a debate y votación en el Pleno del Congreso de la República.

En ese sentido, se propone la modificación del artículo 31-A del Reglamento del Congreso para incorporar a dos representantes de las presidencias de las comisiones ordinarias en su conformación, los mismos que serán elegidos por los presidentes de las veinticuatro (24) comisiones ordinarias. Dicha modificación puede apreciarse con claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro N.° 3: Comparación entre el Texto vigente del Reglamento del Congreso de la República y el texto modificado según la presente propuesta

Texto vigente	Texto Propuesto
La Junta de Portavoces **Artículo 31-A.-** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde: 1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso. 2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso. 3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.	**"La Junta de Portavoces** **Artículo 31-A.-** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva**,** por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada **y por dos presidentes de las Comisiones Ordinarias, elegidos entre estos al inicio de cada legislatura**. Le corresponde: 1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso. 2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso. 3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate,

4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento.	todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados. 4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento."

Elaboración: propia

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023[16]:

- **Tema N° 1:** Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.
- **Tema N° 3:** Reformas en el Reglamento del Congreso y acuerdos de la Mesa Directiva.

Asimismo, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Primera:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Cuarta:** Institucionalización del diálogo y la concertación.
- **Quinta:** Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **Vigésima Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

16 Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR.