**Proyecto de Resolución Legislativa Nº** 4428/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma ___ Hora 15:37

# PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA E INCORPORA EL ARTÍCULO 77-A PARA REGULAR LA ACUMULACIÓN DE PROYECTOS DE LEY O RESOLUCIONES LEGISLATIVAS

La Congresista de la República que suscribe, **Rosangella Andrea Barbarán Reyes,** integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

## FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente resolución legislativa:

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA E INCORPORA EL ARTÍCULO 77-A PARA REGULAR LA ACUMULACIÓN DE PROYECTOS DE LEY O RESOLUCIONES LEGISLATIVAS.**

**Artículo único.** Agréguese el artículo 77-A al Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

**"De la acumulación de proyectos de ley y resoluciones legislativas.**

**Artículo 77- A.** Sólo se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resoluciones legislativas con otra en trámite, siempre que estos se encuentren en la etapa de estudio en comisiones y el dictamen no haya sido aprobado por la comisión.

No se acumulan los proyectos de ley y de resoluciones legislativas presentados con posterioridad a la fecha en la que se aprobó el dictamen en la comisión dictaminadora, sea la comisión principal o las comisiones secundarias.

De forma excepcional, se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resoluciones legislativas cuando el proyecto cuya acumulación se solicita haya ingresado a la comisión dictaminadora con fecha anterior a la aprobación del dictamen. La acumulación se hará de oficio o a pedido del congresista interesado, después de que el dictamen se haya tratado en el Pleno del Congreso. En este caso excepcional, el proyecto de ley o de resolución legislativa se contará como aprobado en la estadística del congresista que solicite la acumulación.

Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 14:34:48-0500

Lima, 20 de febrero de 2023

Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 14:22:35-0500

Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/02/2023 11:47:39-0500

Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 12:33:07-0500

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 12:23:03-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/03/2023 13:09:08-0500

Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 12:37:41-0500

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

Muchos consideran que la productividad de un congresista de la República se reduce al número de proyectos presentados. Otros, consideran que se debe evaluar el número de proyectos aprobados y/o leyes promulgadas. Por ello, al existir esta disyuntiva, algunos congresistas no tienen reparo en presentar la mayor cantidad de iniciativas legislativas sin importar que el tema propuesto o fórmula legal ya haya sido debatida y aprobada en alguna comisión. Además, astutamente, se han presentado casos en donde los congresistas solicitan acumular un proyecto de ley o resolución legislativa minutos antes de pasar a la votación en el Pleno. Así, tenemos casos en donde se acogen a la práctica de que el presidente una Comisión acepte la acumulación de su proyecto sin importar que no se recoja parte o la totalidad de la fórmula en el dictamen que se aprueba.

Actualmente, existe un acuerdo del periodo 2002-2003 que regula la acumulación de iniciativas legislativas, pero la práctica parlamentaria lo ha dejado sin efecto, por lo que es necesario modificar el reglamento para incluir la propuesta que permitirá mejorar el trabajo legislativo tanto de los congresistas como de los trabajadores del Congreso.

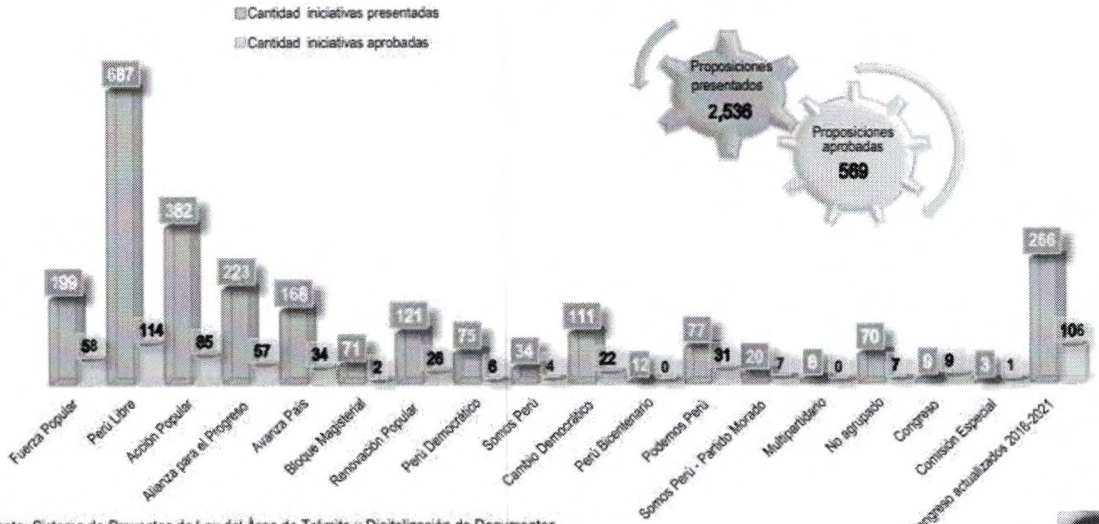
La población tiene mucha expectativa sobre la labor de sus representantes; por eso, es importante que se genere una cultura de presentación de iniciativas de autoría propia y que en caso uno o más congresistas coincidan en un tema, éste pueda tener un amplio debate en las comisiones dictaminadoras e incluya los aportes de todas las partes con antelación. Además, se debe tener en consideración que todos los congresistas miembros de las diferentes comisiones pueden hacer aportes en medio del debate para mejorar los dictámenes sin necesidad de presentar una nueva iniciativa legislativa.

## a. De la carga procesal del Congreso de la República del Perú.

Desde el 2021 a la fecha, según el portal del Congreso de la República se han presentado cuatro mil doscientos noventa (4290) proyectos de ley y resoluciones legislativas. De este gran número de iniciativas, una cantidad bastante significante aún se encuentran en comisiones del Congreso a la espera de ser dictaminados.

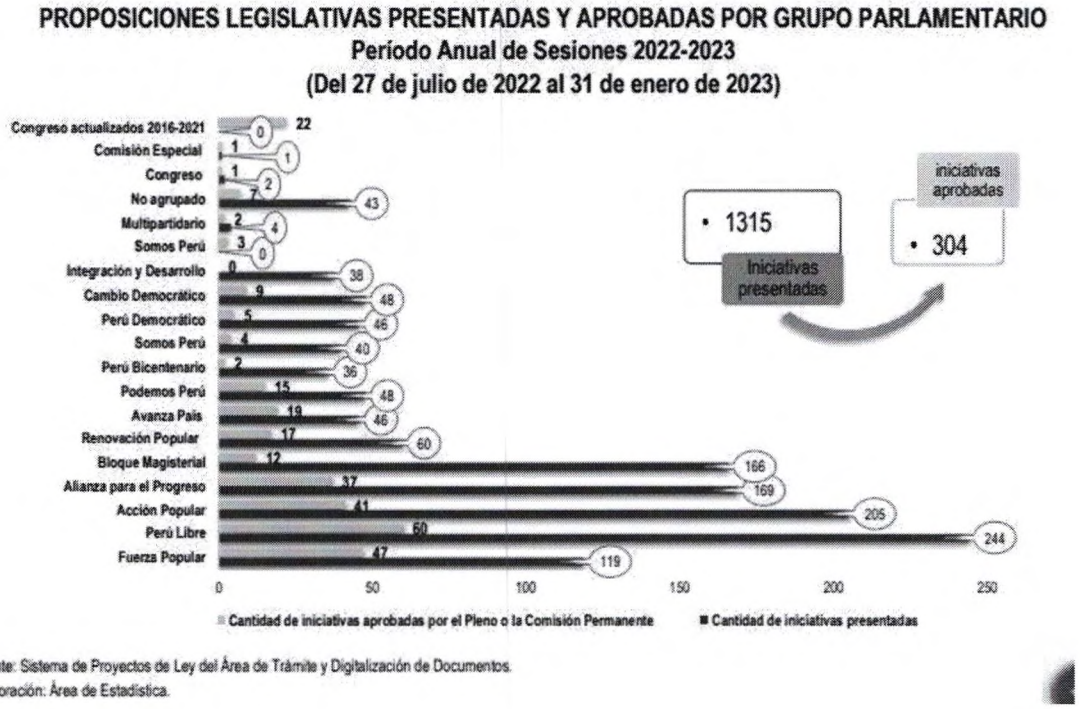
En ese sentido, el Área de Estadística del Congreso de la República, encargada de centralizar, sistematizar, organizar estadísticamente y publicar la información que se desarrolla en los órganos parlamentarios y los sectores económicos, sociales y políticos del país, muestran las siguientes cifras desde julio de 2021 a julio de 2022:

**PROPOSICIONES LEGISLATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS POR GRUPO PARLAMENTARIO**
**Período Anual de Sesiones 2021-2022**
**(Del 27 de julio de 2021 al 26 de julio de 2022)**




Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos.
Elaboración: Área de Estadística.

Adicionalmente, el Área de Estadística del Congreso de la República también ha descrito las proposiciones legislativas del Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, hasta el 31 de enero del 2023, en las que se muestran las siguientes cifras oficiales:




Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos.
Elaboración: Área de Estadística.

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores[1], un reducido número de propuestas legislativas han sido aprobadas en ambos períodos de sesiones, por lo que de esa información se desprende que la carga procesal de las comisiones ordinarias y extraordinarias son elevadas, todo ello en perjuicio del equipo técnico encargado de elaborar los dictámenes y, por consiguiente, en perjuicio de la sociedad mediante las leyes que se dejan de aprobar debido a la razón antes mencionada.

[1] Congreso de la República del Perú, Área de Estadística. *Congreso en Cifras*. https://www.congreso.gob.pe/GestionInformacionEstadistica/congreso-cifras/. Consultado el 08 de febrero de 2023.

Dicho esto, es importante citar al Reglamento del Congreso en su artículo 77, párrafo 4, en el que se señala lo siguiente:

> *"(...) Las Comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en el artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. (...)"*

Según el artículo precedente, las comisiones tienen sesenta días para expedir el dictamen respectivo, sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, el Congreso y, por consiguiente, las comisiones, cuentan con una gran carga procesal, lo que imposibilita a las mismas a atender todos los proyectos de ley presentados y designados a las comisiones respectivas.

En ese sentido, es de público conocimiento que, dentro del gran universo de proyectos de ley y proyectos de resoluciones legislativas presentados por los legisladores, existen iniciativas que se deben acumular por tratarse de la misma materia. Con ello, las comisiones tendrán insumos para el estudio técnico y la posterior elaboración del dictamen respectivo.

Bajo esta premisa, son los proyectos de ley acumulados en el proceso de estudio en comisiones los que coadyuvan al estudio y elaboración técnica del pre dictamen que la comisión presentará a debate, con la finalidad que se apruebe en una sesión de la misma.

**b. De la acumulación de proyectos de ley y resoluciones legislativas.**

La presente iniciativa de resolución legislativa se fundamenta también, en que respecto a la acumulación de proyectos de ley y de resoluciones legislativas, el Reglamento del Congreso de la República no ha incluido una normativa específica que logre que se pueda uniformizar el proceso de acumulación de iniciativas, por lo que todo el proceso recae únicamente en la práctica legislativa y que, como es de conocimiento, la práctica legislativa *per se*, ha permitido que los congresistas de la república presenten, en su conjunto, una gran cantidad de solicitudes de acumulación de proyectos de ley o de resoluciones legislativas en cualquier etapa del proceso de elaboración de una Ley.

En ese orden de ideas, los proyectos de ley ingresan a las comisiones proponiendo abordar materias similares a las comprendidas en otros proyectos de ley, los mismos que ya han sido estudiados técnicamente, debatidos y dictaminados con anterioridad, lo que puede generar fallas en el proceso de acumulación de proyectos de ley o resoluciones legislativas.

Es por el motivo antes señalado, que se puede afirmar que ésta práctica se viene realizando desde el debate del pre dictamen hasta en el Pleno del Congreso inclusive, alegando que el proyecto de ley versa sobre la misma materia y que, por ende, se debe acumular.

Respecto al punto anterior, debemos aclarar que la acumulación de proyectos de ley o de resoluciones no van a alterar la esencia del procesamiento de las iniciativas legislativas que se encuentran en la etapa de estudio en comisiones en si mismo, sin embargo, cabe posibilidad alguna de ocasionar un problema posterior al momento de que se haya dictaminado y aprobado.

Por ende, la presente iniciativa busca tomar medidas inmediatas para que se eviten confusiones y se generen datos estadísticos equivocados, además de que resulta necesaria la positivización del proceso de acumulación de proyectos de ley o resoluciones legislativas.

### c. Del Acuerdo 686-2002-2003/CONSEJO-CR.

Respecto a este literal, es necesario resaltar la existencia de un Acuerdo de Consejo emitido en junio del 2003 y que prevé ciertas medidas para evitar confusiones en el proceso de acumulación de proyectos de ley o resoluciones legislativas y por consiguiente, busca también evitar que se presenten datos estadísticos equivocados debido a la creciente presentación de solicitudes de acumulación en cualquier etapa del procedimiento legislativo.

El acuerdo en mención es el Acuerdo N° 686-2002-2003/CONSEJO-CR, el mismo que se muestra a continuación:

| **Acuerdo N° 686-2002-2003/CONSEJO-CR** | | |
|---|---|---|
| **Artículo** | **Primero** | Solo se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa con otra en trámite, siempre que éstos se encuentren en la etapa de estudio en comisiones y el dictamen no haya sido aprobado por la comisión informante.<br><br>Dentro de este plazo, las comisiones podrán hacer la acumulación de oficio sobre los proyectos de ley y de resolución legislativa que reciban por la vía regular mediante decreto de oficialía mayor, elaborado luego de la consulta previa de la Primera Vicepresidencia, de acuerdo con las normas reglamentarias. |

| | | |
|---|---|---|
| **Artículo** | **Segundo** | No se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa presentados después que se haya dictaminado aquellos con los que se solicita la acumulación cuando el dictamen sobre éstos ya haya sido aprobado por la comisión; sin embargo, a solicitud del congresista interesado, los proyectos de ley y de resolución legislativa cuya acumulación se solicita fuera del plazo señalado pueden ser admitidos sólo como documentos de información anexos al expediente, por lo que no contarán como proyectos aprobados en las estadísticas del congresista que solicite la acumulación extemporánea.<br><br>La adición de proyectos para que se solicite la acumulación extemporánea, según lo previsto en el párrafo precedente, será hecha de oficio por la oficialía mayor, a través de la dirección de Trámite documentario y estadística procesal. |
| | **Tercero** | En forma excepcional, se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa cuando el proyecto cuya acumulación se solicita haya ingresado a la comisión informante con fecha anterior a la presentación del dictamen que debía referirse a él. La acumulación se hará efectiva de oficio después que el dictamen haya sido tratado por el Pleno del congreso. En este caso, el proyecto de ley o de resolución legislativa se contará como proyecto aprobado en la estadística del congresista que solicite la acumulación por omisión. |

Fuente: Elaboración propia en base al Acuerdo N° 686-2002-2003/CONSEJO-CR[2]

El Acuerdo de Consejo precedente resulta necesario para la presentación de la presente iniciativa de resolución legislativa, debido a que al ser una recomendación y carecer de efectos mandatorios, es indispensable y de gran importancia incorporar el artículo 77-A al Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de que el proceso de acumulación surta efectos jurídicos inmediatos. De tal forma, se empezará a mejorar la calidad del procedimiento legislativo y facilitará el debate y aprobación de normas de calidad.

Sobre el mismo, podemos mencionar que la presente iniciativa de resolución legislativa también busca atender una necesidad creciente de regulación sobre la materia, por ello y a manera de ejemplificar lo que señalamos, mediante OFICIO-0366-2017-2018-CFGV-CR[3] el ex congresista Clayton Galván solicita a la Presidencia del Congreso que ratifique o actualice el Acuerdo de Consejo 686-2002-2003/CONSEJO-CR, mediante el que se especifica el proceso de acumulación de iniciativas legislativas.

En el oficio señalado, se menciona que el instrumento de acumulación de iniciativas que recae en el acuerdo mencionado debe ser ratificado o actualizado, ya que el acuerdo continúa con validez y es poco utilizado. Además, se menciona que se ha evidenciado que en varias oportunidades se han presentado proyectos de ley similares a otros que ya han sido dictaminados por comisiones, con la finalidad de mejorar estadísticas del congresista solicitante.

---

[2] Congreso de la República. Acuerdo N° 686-2002-2003/CONSEJO-CR. Visto en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manuales/manual_de_comisiones/files/basic-html/page118.html. Consultado el 07 de febrero de 2023.

[3] Congreso de la República del Perú. Oficio N° 0366-2017-2018/CFGV-CR. Visto en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Congresistas/OFICIO-0366-2017-2018-CFGV-CR.pdf. Consultado el 08 de febrero de 2023

Por lo consiguiente, se desprende que sigue siendo importante la regulación de dicho acuerdo, ya que a la fecha sigue habiendo congresistas que atentando contra la ética parlamentaria buscan mejorar sus estadísticas mediante la acumulación de sus proyectos de ley.

## II. SUSTENTO LEGAL DE LA PROPUESTA

### 2.1. Antecedentes legislativos

A la fecha de la sustentación de la presente iniciativa de resolución legislativa, se cuenta con el siguiente antecedente legislativo:

**Proyecto de Ley 07781/2020-CR,** Ley de resolución legislativa del Congreso que incorpora el artículo 77-A al Reglamento del Congreso de la República sobre el procedimiento de acumulación de proposiciones de Ley o de resolución legislativa, de autoría de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo - CEMOL.

### 2.2. Normatividad

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Acuerdo 686-2002-2003/CONSEJO-CR.

## III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa de resolución legislativa que propone agregar el artículo 77-A al Reglamento del Congreso de la República con la finalidad de regular la acumulación de proyectos de ley y resoluciones legislativas, se encuentra enmarcada en lo previsto en la legislación vigente y en atención a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, por lo que su promulgación no colisiona con

otras leyes vigentes, por el contrario, complementa y fortalece el marco jurídico vigente respecto a la acumulación de proyectos de ley y resoluciones legislativas.

## IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa de resolución legislativa no irroga gastos adicionales al erario nacional, por lo que no es un incremento presupuestal ni monetario para el Congreso de la República ni para otra entidad del Estado, por el contrario, posibilita que haya una eficiente administración legislativa y un sinceramiento y mejora en las estadísticas del Congreso pues conlleva a que esta institución sea más eficiente y tenga una mejora en el procesamiento de proyectos de ley, ya que la carga procesal sería menor a la actual.

Asimismo, impulsará una política de acumular iniciativas legislativas y de resoluciones legislativas con certeza y reducirá la incertidumbre, con lo que se garantizará la seguridad jurídica.

No obstante, la presente iniciativa legislativa también beneficiará a los congresistas, ya que sincerará las estadísticas de los proyectos de ley que presentan en favor del pueblo. En razón a ello, resulta importante que los congresistas se basen en beneficiar directamente a la sociedad peruana y no en sus estadísticas en base de acumulación de proyectos de ley.

En ese contexto, la aprobación de la presente resolución legislativa favorecerá el correcto funcionamiento del Congreso de la República y constituirá un gran avance en la legislación peruana, ya que permitirá mejorar la calidad de los proyectos de ley presentados y fortalecerá la dinamización legislativa.

## V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa de Resolución legislativa se alinea con la Primera Política de Estado[4], por el que a la letra dice:

"Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos 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: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

[4] Acuerdo Nacional, unidos para crecer. Primera Política de Estado. Ver: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/ (Consultado el 07 de febrero de 2023)