CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora 9:11 a.m.

PROPONEN MEDIDAS PARA LA REPRESENTACIÓN EFECTIVA DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio del derecho que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c) y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente,

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA REPRESENTACIÓN EFECTIVA DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto

La presente Resolución Legislativa tiene por objeto modificar el artículo 23 del Reglamento del Congreso, a fin de garantizar la representación efectiva de los congresistas respecto de la ciudadanía de su circunscripción electoral o del país.

Artículo 2.- Modificase el literal f) del artículo 23 del Reglamento

Modificase el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

> ***"Artículo 23.- Deberes funcionales***
> *Los congresistas tienen la obligación:*
> *(...)*
> *f) De **mantener comunicación** con los ciudadanos, organizaciones sociales, **autoridades regionales y locales de su circunscripción electoral de procedencia, o de cualquier otra,** con el objeto de conocer sus necesidades, **sugerencias y pedidos** y procesarlos de acuerdo **con** las normas vigentes. Para el efecto, **se constituyen cinco días laborables continuos al mes a la circunscripción correspondiente,** en forma individual o en grupo, **debiendo presentar un informe de las actividades realizadas a Oficialía Mayor del Congreso, que dispondrá su publicación en el Portal institucional.***

Asimismo, deben atender las denuncias ***de la población*** *debidamente sustentadas y documentadas, fiscalizar* ***la administración pública*** *e* ***intermediar*** *entre los ciudadanos,* ***organizaciones sociales, gobiernos regionales y gobiernos municipales con las autoridades del gobierno central, informando periódicamente a los interesados las gestiones realizadas y resultados obtenidos, así como sobre su actuación parlamentaria.***

Esta facultad no puede ser ejercida para solicitar *privilegios para ninguna persona o grupo.* ***Los titulares de la administración pública están obligados, bajo responsabilidad funcional, a brindar las facilidades necesarias a los congresistas para el cumplimiento de sus deberes funcionales.***

Tienen el deber de poner en funcionamiento las sedes descentralizadas del Congreso, de organizar y participar conferencias, foros, talleres y audiencias públicas, descentralizadas en cualquier circunscripción territorial, sobre temáticas de interés regional o nacional con la intervención de otros organismos públicos y de la sociedad organizada.

En el caso de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, ***se constituyen diez días-calendario continuos, cada seis meses,*** *en su circunscripción electoral,* ***independientemente del país donde habitualmente residan.***

Adicionalmente, y con el fin de mejorar la representación parlamentaria, la Mesa Directiva proporciona las herramientas tecnológicas necesarias que optimicen una constante comunicación virtual entre los congresistas y los peruanos ***residentes en el Perú o en el extranjero.***

Lima, marzo de 2023

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 16:45:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 16:51:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 16:47:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 16:58:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 17:24:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 18:08:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/03/2023 17:51:43-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para abordar cualquier iniciativa legislativa orientada a modificar la institucionalidad normativa del Reglamento del Congreso, debe llevarnos necesariamente al ejercicio de un breve análisis jurídico sobre la institución parlamentaria y, en ese marco, aterrizar en la naturaleza y jerarquía normativa del Reglamento, que contiene el diseño de la estructura organizativa del Poder Legislativo, el estatuto de los congresistas, y las funciones y los procedimientos a los que se someten en su desempeño.

En este sentido, hay que señalar que las atribuciones del Poder Legislativo están en relación directa con la organización y funciones del Estado o, más precisamente, es uno de los órganos fundamentales de la estructura estatal que tiene la responsabilidad de cumplir una función fundamental del Estado: la función legislativa.

En efecto, la organización del Estado Constitucional de Derecho reposa en el principio fundamental de interrelación y cooperación entre las entidades que cumplen las diversas funciones del Estado, sin afectar la independencia y autonomía que la Constitución les garantiza. Esas funciones, en la concepción de un Estado unitario, corresponden a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Es cierto, sin embargo, que la percepción de algunos sectores del constitucionalismo contemporáneo suelen hablar de la división de poderes, como si en esencia no estuviéramos en un escenario constitucional de distribución de atribuciones y competencias o, más propiamente, de distribución del poder bajo los principios de cooperación, interrelación y control recíproco inter-órganos, a través de mecanismos razonables, equitativos y delimitados que prevengan su ejercicio extralimitado, ilegal y asimétrico.

Lo expresado supone, en el caso del Poder Legislativo, un armazón normativo que sustenta su institucionalidad, sus funciones y sus procedimientos en orden a garantizar que ejerza adecuadamente los principios de cooperación, interrelación y control recíproco inter-órganos que forman parte de la función legislativa del Estado.

JERARQUÍA NORMATIVA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Un primer concepto a considerar respecto de la naturaleza y jerarquía del Reglamento del Congreso, está consagrado en el artículo 106 de la Constitución Política que expresamente señala: ***"mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución..."***, disposición que no solo fija un primer ámbito de aplicabilidad de las leyes orgánicas sino

que, en este caso, confiere al Reglamento del Congreso la naturaleza y jerarquía normativa de ley orgánica.

Ahora bien, las leyes orgánicas tienen una ubicación privilegiada en la jerarquía de normas cuyo debate y aprobación corresponde exclusivamente al Congreso, lo que las convierte en materia indelegable al Poder Ejecutivo o a la Comisión Permanente del Congreso. Otra característica sustancial de las leyes orgánicas, aplicable también al Reglamento del Congreso, es que para su aprobación, modificación o derogación se requiere de votación calificada de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, como lo establece la parte final del artículo 106 de la Carta Magna.

De otra parte, el artículo 94 de la Constitución expresamente establece que ***"el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley..."***, lo que no implica limitación alguna para que la iniciativa legislativa de modificación pueda provenir de cualquiera de los actores legitimados con derecho a iniciativa legislativa, a los que se refiere el artículo 107 de la Constitución.

Las disposiciones constitucionales con relación al Reglamento del Congreso impone algunas reflexiones: de una parte, si bien hemos destacado su naturaleza y jerarquía de ley orgánica por cuanto regula la organización y funcionamiento de una entidad del Estado prevista en la Constitución, el artículo 94 no alude a la ley orgánica del Congreso, sino al Reglamento, al que asigna **fuerza de ley.** En efecto, el Reglamento no es propiamente una ley por cuanto no tiene todos los atributos procedimentales de una ley, pues su promulgación no corresponde al Presidente de la República sino al presidente del Congreso, procedimiento que solo por excepción se da en las leyes observadas por el Ejecutivo, y aprobadas por insistencia por el Congreso de la República.

Con relación a que el Reglamento tiene fuerza de ley, debe entenderse que la Constitución busca que los alcances y cumplimiento de sus disposiciones son obligatorios para todas las instituciones y las personas, como corresponde a la naturaleza de la ley. Como hemos señalado, el Reglamento es aprobado por el Congreso con todas las formalidades del procedimiento legislativo, pero no es promulgado como la ley, por eso en el sistema de fuentes goza de rango jerárquico y de fuerza de ley porque así lo dispone la Constitución.

DE LAS FUNCIONES GENERALES DEL CONGRESO

El Reglamento del Congreso establece como funciones generales las que le corresponden como parte de la función legislativa del Estado. Estas son:

a. Función legislativa
b. Función de control político

c. Función de representación

La **función legislativa propiamente dicha,** que comprende el debate y aprobación de reformas de la Constitución, de leyes orgánicas y ordinarias, y de resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación conforme con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y por el Reglamento del Congreso. Esta función se extiende al debate y aprobación de las modificaciones del propio Reglamento.

La **función de control político** es la atribución del Congreso para fiscalizar los actos de la función ejecutiva del Estado a cargo del Poder Ejecutivo, así como del conjunto de la administración pública en todos sus niveles de gobierno, a fin de garantizar su desempeño eficaz de las funciones que la Constitución y el conjunto del ordenamiento jurídico les asigna.

El ámbito de la función de control político empieza con la investidura del Consejo de Ministros, la realización de investigaciones sobre la gestión de las autoridades del Estado, el control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos producto de las facultades delegadas y de los decretos de urgencia, la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, así como de las atribuciones del Presidente de la República, etc.

La **función de representación** está desarrollada en el literal f) del artículo 23 del Reglamento, que establece el vínculo de la representación parlamentaria con la ciudadanía en general, y también desde una perspectiva de distribución territorial. Es a partir del establecimiento del **distrito electoral múltiple,** que los representantes al Congreso son elegidos por departamentos en un número que es proporcional a la densidad de su población electoral, por lo que se asocia la representación parlamentaria a la circunscripción electoral donde los congresistas son elegidos.

Sin embargo, a partir de la conceptualización del gobierno unitario, representativo y descentralizado que el artículo 43 de la Constitución consagra, se opera también un cambio de perspectiva en el ámbito de la representación parlamentaria, en el sentido que los congresistas no solo son representantes de la circunscripción electoral que los elige, sino representantes de la Nación o más propiamente del conjunto de nacionalidades que conforman la plurinacionalidad de la sociedad peruana. Es decir, si bien el origen de la representación parlamentaria se circunscribe al ámbito de los departamentos, la representación *stricto sensu* se extiende al conjunto de la Nación peruana.

LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO

La función de representación de los congresistas tiene su matriz constitucional en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política que expresamente señala: ***"Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación".*** El texto glosado exige algunas necesarias precisiones a fin de prevenir eventuales confusiones, como por ejemplo que su mandato proviene de la Nación y no propiamente de sus electores, lo que se corroboraría en el hecho de no tener mandato imperativo.

Al respecto, cabe señalar que el concepto Nación en el Estado moderno tiene su origen con la Revolución Francesa enfocada como una comunidad territorial de ciudadanos en los que reside la soberanía constituyente del Estado, conforme lo establece el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que expresamente señala: ***"El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella".***

En ese sentido, cuando hablamos de Nación nos referimos a una comunidad social histórica, que da a sus integrantes una identidad nacional que la distingue de otras, y nos referimos también a un conjunto de comunidades culturales que habitan distintos espacios del territorio de un Estado. De ahí, que los Estados plurinacionales amalgaman diversas identidades que deben expresarse en el Estado a través de una composición plurinacional de la representación política, aspecto fundamental no incorporado en la Constitución vigente.

En ese orden de ideas, la representación política parlamentaria deber tener una composición plurinacional que represente el universo de las comunidades culturales existentes en el territorio, lo que no puede entenderse como un caso de atomización de la representación sino como una necesidad integradora del conjunto de nacionalidades que deben estar representadas en el Estado, sin que ello contravenga los principios de unidad e indivisibilidad que la Constitución consagra.

De esta manera, la representación parlamentaria lo es de la población culturalmente diversa y también del territorio donde ésta se localiza, de suerte que al ejercer el mandato los congresistas lo hacen en relación al territorio en el cual son elegidos y a la población que los elige. Este es, precisamente, el fundamento del distrito electoral múltiple según el cual los representantes son elegidos en el territorio al que representan y por los ciudadanos que en él habitan, manteniendo el principio de unicidad del Estado y de la representación nacional que la Constitución vigente define.

DEBERES FUNCIONALES DE LOS CONGRESISTAS

El Reglamento del Congreso de la República fija el marco funcional de los congresistas en tres ámbitos fundamentales: **la función legislativa, la función de control político y la función de la representación política.** Sin embargo, corresponde en este caso, referirnos a la función de representación política desarrollada básicamente en el literal f) del artículo 23 del Reglamento.

En efecto, el acotado texto normativo dimensiona la representación política en las siguientes actividades:

a. Mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el fin de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes.

b. Constituirse cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción territorial de procedencia, o en cualquier parte del país, individualmente o en grupo.

c. Deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población.

d. Fiscalizar a las autoridades respectivas.

e. Contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.

f. Informar regularmente sobre su actuación parlamentaria.

g. Participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas y en audiencias públicas, con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción.

h. En el caso de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero, <u>se constituyen siete días-calendario continuos en su circunscripción electoral</u>.

Finalmente, se precisa que esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En primer lugar, existe un **problema formal.** La norma vigente adolece de deficiencias de redacción normativa, escrita en un solo párrafo sin delimitar el sentido de las normas que faciliten su aplicabilidad, algo impropio

tratándose de un conjunto de disposiciones que regulan el desempeño que deben cumplir los congresistas.

Sobre el fondo se advierten los siguientes problemas:

a. Se omite considerar que la representación **también se ejerce respecto de las autoridades municipales y regionales,** no solo en su condición de órganos de gobierno descentralizado, sino para la coordinación y formulación de demandas al gobierno central a fin de viabilizar la ejecución de proyectos de inversión de impacto distrital, provincial o regional. **Esta es quizá la más frecuente función de representación que ejercen los representantes.**

b. Las actividades de mediación o intermediación de los ciudadanos y organizaciones sociales no se limitan únicamente respecto al Poder Ejecutivo, **sino a toda la administración estatal incluidos los gobiernos descentralizados o subnacionales.**

c. La actividad de informar regularmente sobre su labor parlamentaria es imprecisa, **debe distinguirse entre la presentación de los informes de la semana de representación que presentan a Oficialía Mayor, y los informes que deben brindar a los representados sobre las gestiones realizadas, resultados obtenidos y, en general, sobre su gestión parlamentaria.**

d. Las actividades de *"participación en el funcionamiento de las sedes descentralizadas y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso del Congreso y los organismos estatales de cada jurisdicción"*, muestra deficiencias de construcción normativa. **De la interpretación literal, esta actividad no constituye estrictamente función de representación, salvo si se modifica expresamente en el sentido que las oficinas descentralizadas sean efectivos centros de atención ciudadana.**

i. En cuanto al reconocimiento de siete días-calendario continuos de la semana de representación de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero, **si bien es una disposición vigente desde enero del 2022, considero que no responde a una adecuación ponderación y análisis costo-beneficio de las labores de representación.**

Al respecto, es preciso establecer un paralelo entre la representación parlamentaria en el exterior y la representación parlamentaria en sede nacional. **En este último caso, la representación parlamentaria está orientada a gestionar la acción del Estado mediante la ejecución de inversiones en infraestructura productiva y de los servicios públicos, a fin de posibilitar el desarrollo económico y**

humano de la población del país. En ese sentido, es explicable la relación periódica y permanente entre la representación parlamentaria y los diferentes actores y espacios territoriales.

Sin embargo, en el caso de los nacionales residentes en el extranjero, la intervención del Estado se limita básicamente a materia normativa que les reconozca beneficios de aplicación únicamente en el país y no en el extranjero, toda vez que por el atributo de territorialidad de la ley ninguna norma nacional es de aplicación en otro Estado. **Obviamente, una alternativa igualmente de carácter normativo, es la suscripción de Convenios o Acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados, otorgando beneficios recíprocos a los peruanos residentes en el extranjero y a los extranjeros residentes en el Perú.**

Sin embargo, lo señalado en el párrafo precedente no justifica el establecimiento de una semana de representación en el extranjero, máxime si esta tiene como destino los países del primer mundo, donde los ciudadanos, incluso los nacionales, tienen mejores medios tecnológicos para comunicarse con sus representantes en el Congreso de la República. **Lo cierto es que el establecimiento de la "semana de representación en el extranjero" ha dado lugar a un excesivo gasto de recursos públicos, sin que exista un análisis costo-beneficio que justifique tan importante inversión.**

Precisamente, al respecto, la edición impresa del **diario La República del día lunes 13 de marzo de 2023,** publicó un documentado informe sobre los viajes de congresistas al exterior según el cual el congresista autor de la resolución legislativa que estableció la **"semana de representación en el exterior",** figura en primer lugar con más de 144 mil dólares en pasajes y viáticos el año 2022, y su asesor con más de 95 mil dólares en el mismo periodo, éste último con un gasto superior al de la congresista que ocupa el segundo lugar en viajes al exterior. **Esto, sin duda es un factor de descrédito del Congreso que, además, no suma a la eficiencia de la producción parlamentaria.**

La experiencia de los despachos parlamentarios es aleccionadora con relación a la utilización y eficacia de los medios tecnológicos de comunicación e información. De manera general, el correo electrónico se ha convertido en el medio más utilizado para recibir sugerencias y pedidos de los ciudadanos, organizaciones o entidades descentralizadas, que requieren ser atendidos, incluso denuncias sustentadas con documentación gráfica amplia y diversa, constituyéndose en la primera fuente de la actividad de representación parlamentaria, tanto en el caso de los congresistas elegidos dentro del país como por los peruanos residentes en el exterior.

NUESTRA PROPUESTA DE SOLUCION NORMATIVA

A efectos de superar las deficiencias de construcción legislativa y clarificar los deberes y responsabilidades de los congresistas en el ejercicio de su función de representación, nuestra iniciativa propone:

1. Un nuevo texto del literal f) del artículo 23 del Reglamento, que establece de manera ordenada las actividades, debidamente delimitadas, que deben desarrollar los congresistas en cumplimiento de la función de representación.

2. Se precisa que la función de representación no solo se ejerce respecto de los ciudadanos y las organizaciones sociales, sino también de las autoridades regionales y municipales, que en realidad son los usuarios fundamentales del apoyo congresal.

3. Se precisa que no solo se trata de conocer las necesidades de la población, sino también de recibir sus pedidos y sugerencias para darles trámite.

4. Se precisa que la semana de representación en la circunscripción de procedencia, o en cualquier otra, da lugar a la presentación de un Informe de Actividades a Oficialía Mayor, que debe disponer su publicación en el Portal institucional.

5. Se precisa que la fiscalización se ejerce sobre toda la administración pública, y que la intermediación ante el Poder Ejecutivo alcanza también a los gobiernos descentralizados, informando a los interesados sobre los resultados obtenidos.

6. Se modifica la redacción del texto original, precisando que los congresistas están obligados a poner en funcionamiento las oficinas descentralizadas del Congreso, así como a organizar y participar en conferencias, foros, talleres y audiencias públicas descentralizadas en cualquier circunscripción territorial, sobre temas de interés regional o nacional con la participación de otros organismos públicos y de la sociedad organizada.

7. En relación a los representantes elegidos en la circunscripción electoral Peruanos Residentes en el Extranjero, **eliminamos la semana de representación mensual en el exterior y proponemos su realización cada seis meses, por diez días-calendario consecutivos, independientemente del país donde habitualmente residen.**

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Nuestra iniciativa contribuye al mejoramiento de la función de representación parlamentaria, en la medida que los deberes funcionales están adecuadamente precisados así como la rendición de cuentas que deben dar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los gobiernos descentralizados de la circunscripción territorial que representan, o de cualquier otra, sin que ello comporte un incremento de los recursos presupuestales del Congreso de la República.

Al contrario, la modificación normativa dará lugar a un significativo ahorro de recursos destinados a financiar viajes de "semana de representación en el exterior", absolutamente prescindible por cuanto su beneficio es imposible determinarse cualitativa y cuantitativamente.

EFECTOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Con esta iniciativa modificamos el literal f) del artículo 23 del Reglamento de modo que las normas de representación política parlamentaria puedan ser fácilmente cumplibles, y evaluados sus resultados.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Nuestra iniciativa legislativa tiene conexión directa con la Primera y Segunda Políticas del Acuerdo Nacional, referidas al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, y a la Democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos.