

Proyecto de Ley N° 2793/2017-CR

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **Marco Arana Zegarra**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de resolución legislativa.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Resolución Legislativa:



RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. Artículo 1. Modificación del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese el artículo 23° del Reglamento del Congreso de la República, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Deberes Funcionales

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

(...)

- i) **De transparentar cualquier reunión que sostengan con personas ajenas al servicio u organización parlamentaria, para lo cual deberán informar a Oficialía Mayor con quién o quienes se reunieron, qué asunto se trató y qué interés representan las personas con las cuales se reunieron.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.

La Oficialía Mayor, en un plazo de 90 días, se encargará de implementar en la página web del Congreso un sistema informático en el que los ciudadanos puedan acceder a un registro de las distintas reuniones que hayan tenido cada uno de los congresistas, miembros de su despacho o servidores de las comisiones con personas ajenas al servicio u organización parlamentaria. Este sistema complementará al "Registro Único de Visitas" establecido en el artículo 16° de la Ley N°28024 que fue modificado por el Decreto Legislativo 1353.

MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la República

Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO
FRENTE AMPLIO POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

EDUARDO CARRERA

125126/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de MAYO del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 2493 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Resolución Legislativa tiene como finalidad transparentar la gestión de los congresistas cuando se reúnen en sus despachos o en las comisiones con personas ajenas al servicio u organización parlamentaria. De esta manera, se reforzara el Registro Único de Visitas establecido en la Ley de Gestión de Intereses.

I. Fundamentos de la iniciativa legislativa

Antecedentes

El Perú ha sido un país pionero en Latinoamérica en lo que respecta a la regulación de los gestores de interés. Desde el 2003 se encuentran vigentes la Ley 28024 y su reglamento, las cuales regulan la gestión de intereses en la administración pública. Sin embargo, su implementación no ha servido para los objetivos previstos.

Habiendo pasado ya casi 15 años desde que se promulgaron la referida Ley y su reglamento, para el año 2016, según la información de la página web de la SUNARP, tan solo 21 gestores de intereses se habían registrado, y de ellos ninguno ha enviado su reporte semestral durante el año 2016 tal como la Ley lo exigía.

En el mes de enero del 2017, mediante el Decreto Legislativo 1353¹, se eliminó el Registro de Gestores de Interés y se reemplazó por un Libro de Visitas para cada entidad. También se eliminaron tanto el Tribunal Administrativo Especial², el cual hasta la fecha de su eliminación no había impuesto ninguna sanción, así como las sanciones establecidas en la Ley de Gestión de Intereses.

En el texto vigente de la "Ley de Gestión de Intereses en la Administración Pública" se establece que las entidades públicas, como el Congreso de la República, llevan un Registro de Visitas en formatos electrónicos en los que se consigna la información sobre las personas que asiste a reuniones o audiencias con un funcionario o servidor público, sin embargo, esto no es de fácil acceso ciudadano.

¹ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, publicado el sábado 07 de enero de 2017.

² El cual estaba encargado de sancionar el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 28024.

La gestión de intereses y la necesidad de transparencia

La gestión de intereses o lobby se refiere a la gestión de intereses privados en el ámbito de lo público. Estos intereses pueden ser de la más diversa índole, desde la protección de minorías históricamente excluidas hasta el promover algún tipo de industria en particular.

Según la legislación actual, la gestión de intereses se define de esta manera:

"Se entiende por gestión de intereses a la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas. La gestión de intereses se lleva a cabo mediante actos de gestión."

La gestión de intereses es una herramienta legítima y democrática en la medida en que "sirve como medio para acercar las demandas de los grupos sociales a las estructuras de toma de decisión"³. Muchas veces son estos grupos u asociaciones los que cuentan con información especializada, la cual resulta necesaria para crear o impedir que determinadas iniciativas sigan un cauce adecuado.

Mientras la gestión de intereses se use de una manera adecuada como mecanismo para dotar al debate de mayor contenido mediante la inclusión de información especializada y relevante, y no como un mecanismo de clientelaje ni como un mercado de influencias, mejorará el proceso de deliberación y se fortalecerá la democracia.

Es notorio que existe un contacto fluido entre los congresistas y empresarios, gremios, ONGs, sindicatos, entre otros. Este contacto es legítimo y necesario en la medida en que puede servir para nutrir la deliberación pública, así como para que iniciativas privadas logren sus objetivos a través de la promulgación de normas.

Es a través de la gestión de intereses que la sociedad civil tiene la oportunidad de participar en la elaboración de políticas públicas y de aportar información especializada y valiosa con las cuales los legisladores no necesariamente cuentan, teniendo como consecuencia lógica que se logren leyes de mayor calidad.

³ Ideas tomadas del texto: RAMOS, Leonidas. *"Redes de lobby informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo (2011-2012)"* (2014). Tesis de Maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima p. 134.

A pesar de que resulta claras las bondades y beneficios que la gestión de intereses pueden brindar a la elaboración de mejores leyes al ser un mecanismo de inclusión de la sociedad civil en la elaboración de las mismas, la larga lista de malos ejemplos y de tomadores de decisiones que anteponen al bien común intereses crematísticos propios, hacen que la actividad de la gestión de intereses o lobby sea muy mal percibida. Sin embargo, a pesar de la percepción negativa que se tiene de la gestión de intereses, conceptualmente puede ser positiva y valiosa.

En este sentido, habiendo entendido que la gestión de intereses es una herramienta válida y democrática, resulta adecuado que la misma se ejerza con los más altos estándares de transparencia para que, de esta manera, lo que prime, luego de que los grupos de interés hayan efectuado su presión o hayan hecho su labor de gestores, sea que las decisiones se tomen teniendo en cuenta el bien común.

Por lo tanto, considero necesario establecer como un deber de la función congresal el que se publicite cualquier reunión que se tenga con personas ajenas al servicio o a la organización parlamentaria.

Beneficios de la transparencia en la gestión de los congresistas

En el 2016, la asociación civil Transparencia publicó el "Plan 32", el cual es una propuesta de Ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático. Dentro de esta propuesta legislativa, se contemplan una serie de reformas que modifican el funcionamiento de Congreso de la República basándose en una serie de ejes, siendo uno de ellos mejorar los niveles de información y previsibilidad del Congreso.

En la exposición de motivos se menciona que:

Permitir que los ciudadanos conozcan qué es lo que están haciendo los legisladores en su trabajo cotidiano, qué normas se están discutiendo y qué temas forman parte de la agenda parlamentaria, contribuye directamente a estrechar los vínculos entre representantes y representados.⁴

⁴ TRANSPARENCIA, 2016. *Propuesta de Ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Asociación Civil Transparencia, p. 60.

El hecho que los ciudadanos puedan estar al tanto de qué hacen sus representantes en el congreso es de la mayor importancia, ya que "solo con el acceso a la información se podrá contar con una ciudadanía bien informada y que podrá participar"⁵. La transparencia de la labor de los congresistas muestra al congreso como una institución que "difunde sus procesos internos y no se ha desentendido de su relación de la ciudadanía"⁶.

A través de medidas como las de la presente iniciativa del reglamento del Congreso, se logrará que cualquier ciudadano que desee, pueda acceder, de la manera más fácil, al listado de reuniones que tuvieron los congresistas, con quiénes se reunieron, qué interés representan estas personas, así como una sumilla en la que se desarrolla qué se trató en las mismas.

La gestión de intereses y los coordinadores parlamentarios

El Congreso de la República es una institución en donde se producen un número considerable de reuniones en donde se ejercen presiones, no necesariamente perjudiciales, de intereses privados o sectoriales que intentan incidir en la elaboración, promulgación o bloqueo de una Ley en particular.

Es normal y democrático que los tomadores de decisión, en este caso los congresistas, escuchen y tomen en consideración los intereses de las distintas partes que se pueden ver beneficiadas o perjudicadas por la promulgación de una determinada Ley. Es esta una de las razones por las cuales en el congreso existen decenas de "coordinadores parlamentarios", los cuales cuando trabajan para alguna institución o gremio privado, terminan ejerciendo en la práctica, la función de gestores de interés.

En la actualidad existen, según la información brindada por la Oficialía Mayor del Congreso de la República, veintiocho instituciones privadas, en su mayoría gremios o colegios profesionales, que cuentan con personal en el congreso, los cuales se desempeñan como coordinadores parlamentarios. Las instituciones que cuentan con los referidos coordinadores parlamentarios son las siguientes:

- Asociación de Exportadores (ADEX),
- Asociación de Bancos del Perú,
- Asociación de oficiales generales de la Policía Nacional del Perú,

⁵ Ibídem.

⁶ Ibídem.

- Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos,
- Sociedad Fundadores de la Independencia vencedores el 2 de mayo de 1866 y defensores calificados de la Patria,
- Cámara de Comercio de Lima,
- Cámara de Comercio del Callao,
- Colegio de Estadísticos del Perú,
- Colegio de Economistas de Lima,
- Colegio Médico del Perú,
- Colegio Odontológico del Perú,
- Colegio de Psicólogos del Perú,
- Confederación Nacional de Cooperativas del Perú,
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP),
- Asociación de AFP,
- Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú
- Asociación Peruana de Operadores Portuarios,
- Asociación de Centros Comerciales,
- Asociación para el Fomento de la Infraestructura nacional
- Asociación Peruana de Empresas de Seguro
- Cámara Peruana de la Construcción,
- Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior
- Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía
- Sociedad Nacional de Pesquería,
- Sociedad nacional e Industrias,
- Sociedad Nacional de Hidrocarburos,
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú.

Los coordinadores parlamentarios ejercen sus labores cotidianamente en el Congreso, y una de sus labores consiste en reunirse con congresistas, asesores, asistir a las comisiones, mesas técnicas, grupos de trabajo, etc.

Estos funcionarios actúan como nexos entre la institución que representan y el Congreso de la República gestionando los intereses de las instituciones a las que representan, para lo cual, tienen acceso a los distintos edificios congresales, se reúnen con congresistas de diversas bancadas y están presentes en las sesiones de las distintas comisiones.

Esta Resolución Legislativa exigiría que la gestión de estos coordinadores parlamentarios, quienes son ajenos a la organización y el servicio parlamentario, se encuentre plenamente transparentada en la página web del Congreso, ya que cada reunión que sostengan con los congresistas o asesores tendría que ser sumillada y comunicada a Oficialía Mayor.

Por otro lado, los congresistas no sólo se reúnen con coordinadores parlamentarios. Estos son fáciles de identificar y es simple determinar qué interés representan, ya que se encuentran acreditados en la Oficialía Mayor del Congreso. Un mayor reto y mayor necesidad de fiscalización y transparencia merecen las personas naturales que se reúnen con congresistas para gestionar intereses privados que en mucho de los casos no tienen relevancia pública y tan solo obedecen intereses crematísticos. Estas personas se reúnen con parlamentarios sin que la ciudadanía conozca qué interés representa la persona que se reúne con el congresista y qué se trató en la reunión.

La presente Resolución Legislativa no pretende solucionar por completo la gestión indebida de intereses en el Congreso de la República, pero si, transparentar las reuniones para que tanto nosotros, los mismos congresistas, como la ciudadanía y la opinión pública, podamos tener más herramientas para ejercer una adecuada fiscalización de la labor congresal.

Sobre la necesidad de transparentar las reuniones de los congresistas

Se entiende que no todas las reuniones de los parlamentarios con personas externas al Congreso tienen por qué ser con gestores de interés, pero considero que la transparencia de la labor congresal es una necesidad que está por encima de la discusión teórica en la que entraríamos si es que solo se debieran publicitar las reuniones con gestores de interés.

Sea que el congresista o algún miembro de su despacho se reúna con un ciudadano jubilado que está reclamando por una pensión justa o sea que se reúna con el Gerente General de una transnacional que tiene interés en una Ley en particular o en bloquear alguna iniciativa, los ciudadanos tienen el derecho de que tal información se encuentre a su alcance fácilmente, sin necesidad de pedirlo mediante el procedimiento de acceso a la información.

Nuestro sueldo es financiado con el tesoro público, el cual todos los peruanos aportamos de una u otra manera. Por lo tanto, es lógico que nuestras gestiones se encuentren claramente publicitadas en la web del congreso.

Mientras más transparente sea la gestión de intereses, mientras más accesible al ciudadano de a pie sea el conocer con quién se reunió un determinado congresista, a quién representa esta persona y qué temas se trataron en la referida reunión, menos motivos habrá para dudar acerca de la labor congresal y se podrá encausar la gestión de intereses dentro de un horizonte democrático lejos de la corrupción.

Según la OCDE, proteger la integridad y transparencia de la gestión de intereses es “una condición importante para el funcionamiento eficaz del Estado y para asegurar la confianza del público en el gobierno”⁷.

Uno de los “10 principios para la Transparencia y la Integridad en el Lobby” de la OCDE es que los países “deben tener un adecuado grado de transparencia para asegurar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener suficiente información acerca de las actividades de gestores de interés”⁸ (Traducción libre).

En este sentido, alineado con las recomendaciones y principios de la OCDE, considero de suma importancia que el Congreso establezca mecanismos internos que permitan una adecuada implementación del Registro Único de Visitas aludido. Por lo tanto, el establecer en el Reglamento del Congreso de la República como un deber, que el Congresista tenga que:

“transparentar cualquier reunión que sostengan con personas ajenas al servicio u organización parlamentaria, para lo cual deberán informar a Oficialía Mayor con quién o quienes se reunieron, qué se trató y qué interés representan las personas con las cuales se reunieron”

Resulta vital no solo para esforzar una lucha frontal contra la corrupción, sino también para mejorar y recuperar la imagen del Congreso de la República, tan venida a menos por culpa de algunos malos elementos.

La regulación de los gestores de interés mediante cambios en el reglamento del Congreso: la experiencia en España.

El 03 de marzo del 2017, en el congreso de los diputados de España, se presentó una “Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de

⁷ Véase: <https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf>

⁸ Véase: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

interés”, la cual se encuentra en etapa de ampliación de enmiendas. En la exposición de motivos de la referida iniciativa se menciona que:

Es evidente que la interacción de los poderes públicos con las empresas, asociaciones, ONGs, organizaciones comerciales y profesionales, sindicatos, grupos de reflexión, etc., es legítima y necesaria para la calidad de la democracia, porque se aportan perspectivas, puntos de vista, opiniones y criterios que —de otra forma— serían difíciles de percibir y conocer por el legislador. Al mismo tiempo, los españoles tienen derecho a esperar que este proceso sea transparente y que tenga lugar dentro del estricto cumplimiento de la ley, basados en unos principios éticos claros y de obligado respeto.⁹

Por lo tanto, si bien la propuesta española es distinta a contenida en la presente Resolución Legislativa, ambas se llevan a cabo a través de reformas al Reglamento del Congreso y tienen a la transparencia como uno de sus pilares fundamentales.

II. Efecto de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa finalidad transparentar la gestión de los congresistas cuando se reúnen en sus despachos o en las comisiones con personas ajenas al servicio u organización parlamentaria. De esta manera, se reforzara el Registro Único de Visitas establecido en la Ley de Gestión de intereses.

III. Análisis costo beneficio

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta supondría que parte de la partida presupuestal asignada al Congreso de la República sea destinada a implementar el sistema de registro de Visitas en la página web del congreso, por lo tanto, si supondrá gastos para el erario nacional. Situación que se corregirá e tanto se establezcan y aprueben los presupuestos anuales.

Por otro lado, es el personal de los despachos congresales quienes deberán elaborar las sumillas de cada una de las reuniones, lo cual será solo una nueva función, más no supondrá ningún gasto adicional para el erario nacional.

⁹ Véase: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF

Desde la óptica de los beneficios, estos superan considerablemente los costos. La transparencia es uno de los pilares de cualquier Estado democrático, y el Registro Único de Visitas ayudará en transparentar la labor congresal y de fortalecer el Poder Legislativo.

IV. Relación de la iniciativa legislativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- **Democracia y Estado de Derecho:** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
- **Equidad y justicia social:** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación;
- **Competitividad del país:** Afirmación de la Economía social de mercado
- **Estado eficiente, transparente y descentralizado:** promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, y acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.