



**DICTAMEN EN MINORÍA RECAÍDO EN LOS
PROYECTOS DE LEY 76/2016-CR Y 229/2016-
CR QUE PROPONEN MODIFICAR EL
REGLAMENTO DEL CONGRESO, CON LA
FINALIDAD DE DESINCENTIVAR EL
TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO.**

DICTAMEN EN MINORIA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2016-2017



Señora Presidenta :

Los congresistas que suscriben, miembros titulares de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentamos el **Dictamen en Minoría** respecto de los Proyectos de Ley 76/2016-CR y 229/2016-CR que proponen modificar el Reglamento del Congreso con la finalidad de desincentivar el transfuguismo parlamentario. Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Constitución, discrepamos del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos al Pleno la aprobación del texto sustitutorio del presente Dictamen en Minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

Los Proyectos de Ley de Ley 76/2016-CR y 229/2016-CR fueron derivados a la Comisión de Constitución y Reglamento, donde fueron dictaminados, con un Dictamen en Mayoría, y mediante el presente, con un Dictamen en Minoría.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El resumen del contenido de los Proyectos de Ley 76/2016-CR y 229/2016-CR se detalla en el Dictamen en Mayoría, a cuyo texto nos remitimos para este efecto.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de 1993.
- Reglamento del Congreso, que tiene fuerza de ley.
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

IV. ANÁLISIS DE LA FORMULA LEGAL DEL DICTAMEN EN MINORIA.

Llama la atención que en el Dictamen en Mayoría se haya cambiado la propia denominación de la propuesta de resolución legislativa. Así, en el texto original del predictamen se hablaba de modificaciones *“con la finalidad de desincentivar el transfuguismo parlamentario”*. Sin embargo, esto fue cambiado en el Dictamen en Mayoría por la expresión *“con la finalidad de desincentivar la fragmentación de grupos parlamentarios y promover su fortalecimiento”*. Como puede verse, se optó por obviar, y soslayar el problema del transfuguismo parlamentario.

No estamos de acuerdo con que se reduzcan derechos a los parlamentarios por el solo hecho de retirarse, renunciar, ser separado o expulsado de un Grupo Parlamentario, partido político o Alianza por el que fueron elegidos, sin que antes se ponderen las causas para estas decisiones. Esto es lo que hace el Dictamen en Mayoría, al sancionar ciegamente a todo aquel congresista que tome las decisiones señaladas, sin tener en cuenta que hay renunciias o retiros que tienen **causales legítimas**, tales como los casos en que el partido político de pronto cambia de ideología, línea política o programa de gobierno; o cuando, por ejemplo, los principales dirigentes del mismo, están involucrados en graves casos de corrupción, o inclusive ya están procesados o reciben condenas por delitos dolosos.

Otro ejemplo típico, es cuando en una campaña electoral un partido ofrece un conjunto de reformas, y cuando gana las elecciones y se convierte en gobierno, hace exactamente lo contrario. En este supuesto : quién debería ser sancionado : ¿el partido que incumple sus promesas electorales cambiando su programa de gobierno ofrecido, o el parlamentario elegido por este partido que renuncia al mismo, precisamente por este engaño al electorado?

De otro lado, el Dictamen en Mayoría está ignorando la principal causa de renunciias parlamentarias ilegítimas que se han producido en la historia congresal de los últimos 21 años : El paso de una bancada a otra por razones crematísticas, vale decir, por corrupción, lo que típicamente configura el denominado transfuguismo parlamentario. Por esto el Dictamen en Minoría incluye una definición de transfuguismo, resaltando que éste se produce cuando la renuncia o decisión similar se produce debido a motivaciones económicas o similares, sean para sí o para un tercero. En estos casos cabe que al parlamentario se le disminuyan derechos inherentes a su condición (acceder a cargos directivos, etc); pero esto es un despropósito, si es que se ha ejercido el derecho de separación por una causal legítima.

Desde el punto de vista constitucional, la fórmula del Dictamen en Mayoría es violatoria del artículo 2 numeral 13 de la Carta Magna que consagra el derecho de asociarse a diversas organizaciones jurídicas sin fines de lucro (los partidos políticos son una de ellas). La facultad de asociarse libremente tiene como derecho conexo, el **derecho de separación**. El miembro de una asociación tiene el derecho constitucional de separarse de ésta libremente. Sin embargo el Dictamen en Mayoría, lo que hace en la práctica es obligar a los miembros parlamentarios de un partido político o una bancada parlamentaria, a permanecer

obligatoriamente en ella, ya que no reconoce las causales legítimas de separación o renuncia, bajo la sanción abusiva de recortarle sus derechos congresales si lo hace.

El Dictamen en Minoría, por último, ha recogido las modificaciones al Código de Ética Parlamentaria que contenían las primeras versiones del predictamen de la Comisión de Constitución, que después fueron inexplicablemente suprimidas del texto final del Dictamen en Mayoría, agregándole que quedan excluidos de la definición de "transfuguismo parlamentario" aquellos casos de renuncia, retiro, etc que sean legítimos, conforme se ha explicado.

También se ha incluido en las modificaciones al Código de Ética, la facultad de la Comisión de Ética de realizar, de ser el caso, una acusación constitucional contra el infractor parlamentario.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Dictamen en Minoría plantea una solución al problema del transfuguismo parlamentario, que el Dictamen en Mayoría elude. El sancionar a parlamentarios que renuncien por razones legítimas a una bancada parlamentaria, tiene costos negativos en cuanto al funcionamiento democrático del Parlamento, que es lo que busca evitar el presente Dictamen.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del Artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento recomiendan la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 76/2016-CR y 229/2016-CR , con el siguiente Texto Sustitutorio del presente **Dictamen en Minoría** :

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS
ARTÍCULOS 22, 23, 37 Y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA, Y EL ARTÍCULO 3 DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA
PARA DESINCENTIVAR EL TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO**

Artículo 1. Modificación de los artículos 22, 23, 37 y 76 del Reglamento del Congreso

Modifícanse los literales d) del artículo 22, c) del artículo 23 y el numeral 2 del artículo 37, e incorpórese el numeral 5 al artículo 37, y el párrafo 2.3 del numeral 2 al artículo 76 del Reglamento del Congreso, conforme a los siguientes textos :

"Derechos Funcionales

Artículo 22. Los Congresistas tienen derecho:

(...)

d) A elegir y postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo, salvo que se incurra en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37."

"Deberes Funcionales

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

(...)

c) De mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, de lealtad al partido político por el que fue elegido, salvo en los casos de manifiesto cambio de ideología, línea política o programa de gobierno de la organización política; y de observar las normas de cortesía de uso común y las de disciplina parlamentaria contenidas en este Reglamento.

(...)." 

"Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro

Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

(...)

2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial **solo para los efectos de presentación de proyectos de ley.**

(...)

5.No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos debido a motivaciones económicas u otros beneficios para sí o para otro

Los miembros de alianzas electorales constituidas conforme a ley, que hayan decidido disolverse, podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.

“Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2.3 De un número mínimo de cinco (5) congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.

(...).”

Artículo 2. Modificación del artículo 3 del Código de Ética Parlamentaria

Modifícase el artículo 3 del Código de Ética Parlamentaria, conforme al siguiente texto:

“Artículo 3. Para los efectos del presente Código:

3.1 Se entiende por corrupción el ejercicio del poder público para obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero.

3.2 Se entiende por transfuguismo parlamentario el retiro, renuncia, separación o expulsión de un Congresista del Grupo Parlamentario conformado por el partido político o alianza electoral por el que fue elegido debido a motivaciones económicas u otros beneficios para sí o para otro. El Congresista que incurra en transfuguismo será procesado y sancionado conforme a las leyes que correspondan.

3.3 Se excluye de esta definición el retiro, renuncia, separación o expulsión debido a grave conflicto interno en su Grupo Parlamentario, o por manifiesto cambio de ideología, línea política o programa de gobierno de la organización política.

3.4. La Comisión de Ética Parlamentaria evalúa las motivaciones del retiro, renuncia, separación o expulsión del Congresista de su Grupo Parlamentario, a fin de establecer si corresponde el inicio de un procedimiento de investigación por falta ética. También está facultada para realizar, de ser el caso, una acusación constitucional.

Dése cuenta

Lima 11 de octubre de 2016.

A. QUINTANILLA

Orasio Paez