

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde que se eliminó la bicameralidad y el Congreso Constituyente Democrático aprobó el Reglamento del Congreso¹ con cámara única, se establecieron disposiciones para la actuación de los Congresistas a través de "Grupos Parlamentarios".

En efecto y desde esa época el "artículo 37" está referido a los Grupos Parlamentarios, estableciéndose que "Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines. Se constituyen con un mínimo de seis Congresistas y se registra en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con ambientes, recursos y personal para realizar las coordinaciones entre sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá un Directivo-Portavoz titular o más y un suplente, según corresponda a su proporcionalidad, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las Comisiones. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección del Directivo-Portavoz y del suplente, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario".

Esta fórmula legal se mantuvo por más de 10 años, siendo recién modificada - pero no alterada su naturaleza- en el año 2006².

El Congreso unicameral funcionó -desde su origen- en base a su organización a través de Grupos Parlamentarios, los cuales como se señala son "conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines", sin embargo, en la práctica parlamentaria se ha producido que luego de constituido un Grupo Parlamentario, los fines que buscaban a través de dicha organización, cambian o se dejan de lado, encontrándose algunos Congresistas "disconformes" con el funcionamiento del mismo, siendo incluso contrario a los objetivos de trabajo del parlamentario que representa a un departamento o a un grupo de la sociedad.

En esos casos se ha permitido -razonablemente- que un parlamentario renuncie al Grupo Parlamentario en el que se encuentre y pueda incorporarse a uno ya constituido o formar uno nuevo.

¹ 13 de mayo de 1995

² Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 julio 2006

Conforme al cuadro siguiente, se puede apreciar la incidencia en la creación de nuevos grupos parlamentarios³.

Cuadro 2
Variación en el número de Grupos Parlamentarios al inicio y final del período

Período Parlamentario	Grupos Parlamentarios al inicio del período	Grupos Parlamentarios al final del período	Var %
2001-2006	5	8	60%
2006-2011	5	8	60%
2011-2016	6	9	50%

Fuente: Oficialía Mayor y Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación - DIDP.

El impacto que esta figura representa en la organización del Congreso de la República, no puede ser considerada por ningún motivo como nociva o degenerativa de representación, sino, todo lo contrario, ya que, al haber grupos parlamentarios más afines, se produce un mejor trabajo parlamentario, sobre todo en lo que concierne a la representación y a la función legislativa.

Podríamos señalar que, en los últimos 15 años, en promedio ha sido un 30% de parlamentarios que optaron por salir de su grupo de origen.

Un factor que se tiene que tomar en cuenta es que el parlamentario no solo responde al Partido Político por el cual postuló, -siendo que generalmente es un invitado- sino en especial, los parlamentarios se deben a sus electores, a aquellas personas que con su voto permitieron que consiga una curul, situación que no debe ser desconocida para su trabajo parlamentario y que muchas veces se ve limitada por directivas propias de su Grupo Parlamentario.

³ Boletín Parlamentario: Nro. 1 octubre 2016, Variación en la configuración de la representación parlamentaria

En el siguiente cuadro⁴ se puede apreciar que no son pocos los Congresistas de la República, que, en algún momento del quinquenio parlamentario, deciden dejar su agrupación de origen para incorporarse a otro o formar uno nuevo.

Cuadro 3
Número de representantes agrupados que perdieron los Grupos Parlamentarios de origen

Período Parlamentario	N° total de representantes	N° de representantes que conforman Grupos Parlamentarios	N° de representantes que dejaron el GP de origen	Proporción %
2001-2006	120	116	27	23%
2006-2011	120	117	44	38%
2011-2016	130	98 ¹	25	26%

¹ Alianza para el Gran Cambio y Alianza Parlamentaria acordaron descomponerse en sus organizaciones de origen por lo que no registran renunciaciones o separaciones individuales. Ambas alianzas suman 32 parlamentarios que añadidos a los organizados en los demás grupos completan los 130 congresistas.

Fuente: Oficialía Mayor y Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación – DIDP.

Ahora bien " Las motivaciones para que un congresista decida cambiar de grupo político son diversas, algunas percibidas como válidas o no, que se pueden agrupar en: a) cambio de orientación ideológica de los partidos, b) desaparición o crisis de los partidos, c) oportunismo o búsqueda de mejores posiciones políticas, d) discrepancias con la dirección del partido, e) cambio de orientación ideológica personal, f) compensación económica"⁵, considerando –evidentemente– que no todas las causas son negativas, y no pueden "castigarse" al autor, condenándolo a realizar su trabajo parlamentario en menores condiciones que otros.

Así pues, en octubre del 2016, se aprobó la modificación del Reglamento del Congreso mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017-CR, estableciéndose que 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 no pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro.

⁴ Boletín Parlamentario: Nro. 1 octubre 2016, Variación en la configuración de la representación parlamentaria

⁵ (Perícola & Linares, 2013: 251) Informe Temático N° 18/2015-2016 Transfuguismo Político en Países de Iberoamérica

Esta disposición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional⁶, sin embargo el Congreso de la República, de manera inmediata volvió a modificar el Reglamento del Congreso, esta vez mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR⁷; en esta oportunidad se legisló brindando un mecanismo para "viabilizar el debido proceso".. "El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá accionar en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo, agotando la instancia parlamentaria. Si la sanción es revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral".

En la práctica dichas disposiciones son imposibles de que sean resueltas de manera favorable, no hay forma que su propio grupo –al que ha renunciado o del que ha sido expulsado- le dé la razón, y acudir al Consejo Directivo tampoco garantizaría un resultado positivo; son pues, supuestos "imposibles" que restringen la libertad de un parlamentario para contar con las herramientas que el Congreso de la República brinda a los demás.

Estas modificatorias también limitaron el derecho de los parlamentarios para poder ser miembros de la mesa directiva de comisiones o incluso del Congreso de la República, o incluso, niega la posibilidad de ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo.

En una segunda sentencia del Tribunal Constitucional⁸ referente a esta materia, señala que el artículo 37 del Reglamento del Congreso es constitucional siempre y cuando se interprete "que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto", sin embargo, este fallo no ha solucionado los conflictos existentes en el Congreso de la República, en cuanto al derecho de los parlamentarios para poder ejercer sus funciones –parlamentarias- dentro de un Grupo Parlamentario.

En ese sentido proponemos regresar a las disposiciones que estaban previstas en el Reglamento del Congreso en el mes de agosto del 2016, y que como lo hemos señalado mantiene la esencia de la norma dictada en 1995 por el Congreso Constituyente Democrático.

⁶ Expediente 006-2017-PI

⁷ Aprobado el 14/09/2017

⁸ Expediente 0001-2018-PI/TC

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Proponemos modificar el Reglamento del Congreso de la República restituyendo la vigencia y alcances de los artículos 22, 37 y 76, que se encontraba vigente el 1 de agosto del 2016, en lo referente a los Grupos Parlamentarios y la posibilidad de los parlamentarios para poder adherirse a un grupo constituido o formar uno nuevo.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma no genera costo alguno al erario nacional, sino más bien fortalece el trabajo parlamentario de los Congresistas de la República quienes podrán optar por un Grupo Parlamentario que sea afín a los objetivos que su labor merezca.