

05 NOV 2018

RECIBIDO

Firma _____ Hora 4:45 pm

Proyecto de Ley N° 3600/2018-CR

Los congresistas que suscriben, a iniciativa de los congresistas de la República ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, GINO COSTA SANTOLALLA y FRANCISCO PETROZZI FRANCO, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y siguientes del Reglamento del Congreso de la República, presentan la presente propuesta legislativa:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 37 y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Modifícase el artículo 37 del Reglamento del Congreso, el mismo que queda redactado en los términos siguientes:

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:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario, siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.
2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá **contemplar** los derechos y deberes de sus integrantes, así como respetar las garantías del debido procedimiento. Este reglamento es aprobado por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo.

5. El Congresista que considere que ha sido separado o expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá **solicitar la reconsideración en primera instancia, la misma que se resuelve por mayoría calificada que no sea menor a la mayoría absoluta de sus miembros en un plazo de tres días. Podrá recurrir en segunda instancia a la Junta de Portavoces a efectos de que se califique si se cumplió o no con el debido procedimiento en un plazo máximo de cinco días. La decisión de la Junta de Portavoces se toma por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sin que estos sean ponderados de manera proporcional a los miembros que componen su bancada.**
6. Pueden constituir un nuevo Grupo Parlamentario:
 - a) Los miembros de un partido político que integró una alianza electoral y resuelve colectivamente escindirse, siempre que cumpla los requisitos para formar uno nuevo.
 - b) Los congresistas que hubieran renunciado a sus grupos parlamentarios por motivos de conciencia.
 - c) Los congresistas que hubieran sido separados o expulsados vulnerando el debido procedimiento o los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, de acuerdo al informe de la Junta de Portavoces al que se refiere el inciso 4.

En estos casos los congresistas pueden elegir adherirse a otro grupo parlamentario existente.

7. El Grupo Parlamentario Mixto está conformado por quienes, de acuerdo a los numerales anteriores, no se han adherido a un grupo parlamentario existente ni alcanzan el número mínimo para formar un nuevo grupo parlamentario. A través del grupo Mixto se garantiza el derecho de los congresistas que señale el Reglamento. El Grupo Parlamentario Mixto tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo.
8. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

9. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, 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 y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.

Artículo 2. Derogase el numeral 2.3 del artículo 76 del Reglamento del Congreso.

Lima, 5 de noviembre de 2018

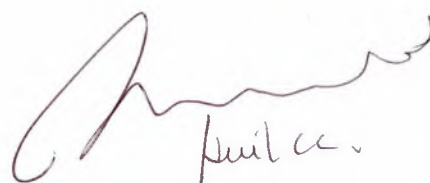

A. de Belaunde

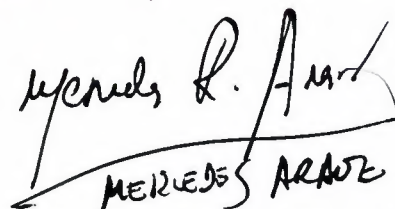

Petrozzi

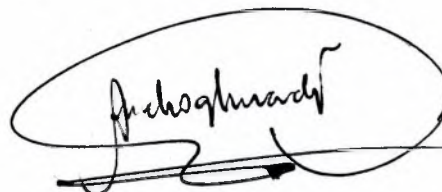

Coor 4


Coor 2


GRUPO
MONTENEGRO


Arce


MERCEDES ARCE


Pacheco

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,⁰⁴.....de **NOVIEMBRE** del 2018,....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3600 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Antecedentes

Los grupos parlamentarios son instituciones claves para la toma de decisiones y ejercicio de la función de representación en el Congreso. Canalizan la representación y determinan la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralidad en la conformación de los órganos parlamentarios y la organización de las actividades parlamentarias.

La Constitución Política del Estado señala en el artículo 94° que el Congreso establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios, en un reglamento que tiene fuerza de ley. Asimismo, la jurisprudencia constitucional, indica que el Reglamento del Congreso goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica (STC 0022-2004-AI/TC). Dicho reglamento define, en su artículo 37°, a los grupos parlamentarios como conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines. El mismo Reglamento precisa sus funciones, que pueden ser resumidas en:

- a) Presentar listas para la Mesa Directiva (artículo 12°):
De acuerdo con esta norma, no puede presentarse lista de independientes sin el aval de un grupo parlamentario. Tampoco debiera aceptarse la postulación de un congresista sin el aval de su grupo parlamentario. Si bien este no es un órgano que se conforma con el criterio de proporcionalidad, la titularidad para la nominación es asignada a los grupos parlamentarios.
- b) Integrar órganos del Congreso:
 - El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios (artículo 30°).
 - La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada grupo parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada (artículo 31°A).
 - Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y en el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Los grupos parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones. En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las comisiones respeta la proporcionalidad de los grupos parlamentarios que componen el Congreso (artículo 34°).
 - La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno (artículo 42°).

- c) Participar en la elaboración de la agenda legislativa:
Al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período (artículo 29°).
- d) Canalizar el derecho de iniciativa legislativa parlamentaria:
Los proyectos de ley que presentan los congresistas se canalizan a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso de los grupos conformados por cinco congresistas, o de no menos de seis en el caso de los grupos conformados por un número mayor de congresistas. Esta modificación al Reglamento del Congreso fue introducida al término del período 2001 -2006 mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, de 21 de Julio de 2006, en respuesta problemas suscitados por el incremento de iniciativas legislativas.
- e) Regular el debate, distribuyendo proporcionalmente el tiempo máximo acordado (artículo 55°).

La regulación de los grupos parlamentarios es uno de los artículos que ha sido objeto de las mayores modificaciones desde su vigencia. Cinco modificaciones en total recogidas en las siguientes normas: Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006, Resolución Legislativa del Congreso N° 005-2015-2016, publicada el 09 julio 2016, Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017, publicada el 15 de octubre de 2016, y la Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR, publicada el 14 de setiembre de 2017, esta última actualmente vigente.

2.2. Fundamentos de la modificación planteada

Las reiteradas modificaciones al artículo 37° del Reglamento del Congreso apuntaron a vincular los grupos parlamentarios a los partidos políticos de manera más expresa y controlar el transfuguismo político. En particular, las dos modificaciones realizadas a dicho artículo por este Congreso de la República tuvieron como objetivo principal desincentivar la separación de los congresistas de su bancada de origen. Sin embargo, dicho objetivo no se ha cumplido: Del total de 130 congresistas, 28 congresista ya no se encuentran en su bancada original. Ello representa el 21.5% total de congresistas, a menos de dos años y medio de funcionamiento del actual periodo parlamentario. Es decir, se establecieron restricciones, pero el fin que buscaban dichas restricciones no se están cumpliendo.

Además, las modificaciones no atendieron al hecho que no todo apartamiento del grupo parlamentario podía interpretarse de la misma forma. Establecer una rigidez al regular todas las renunciaciones de los grupos parlamentarios sin distinguir las razones podría desconocer que muchas veces la agrupación política se aparta de los principios políticos

y éticos que convocaron a los candidatos, o que en el trabajo parlamentario se pueden generar discrepancias ideológicas o programáticas irreconciliables; y así, la renuncia al grupo parlamentario está motivada en temas de conciencia que deben ser reconocidos y respetados.

Esta importante omisión fue señalada por el Tribunal Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017. En dicha sentencia, el Tribunal estableció:

"88. Este Tribunal considera que la disposición legal impugnada sí afecta el derecho a la libertad de conciencia y a la garantía de la inviolabilidad de votos y opiniones de los representantes parlamentarios (artículo 93 de la Constitución), toda vez que la restricción normativa de conformar nuevos grupos parlamentarios o de adherirse a uno formado se aplica de manera mecánica o automática a cualquier congresista que se retire, renuncie, sea separado o sea expulsado de su grupo parlamentario de origen, sin atender a la motivación que pueda existir por parte del representante que conlleve finalmente a su retiro, renuncia, separación o expulsión. Así pues, con esta medida se pretendería reprimir el "tránsfuguismo" atendiendo únicamente a su elemento objetivo (la separación de un congresista de su grupo parlamentario), dejando de lado el elemento subjetivo (el móvil o la motivación que justificó dicha separación), lo que incluiría el supuesto denominado "transfuguismo legítimo".

89. En efecto, a partir de la disposición objetada se pueden plantear algunos supuestos que lesionan el derecho a la libertad de conciencia: i) un congresista que, en el ejercicio de su libertad de conciencia y al amparo de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, ejercita un voto o realiza acciones en contra de lo acordado en su bancada, lo que puede acarrearle la medida de separación y/o la sanción de expulsión; ii) un congresista que, en el ejercicio de su libertad de conciencia y al amparo de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, decide retirarse o renunciar a la bancada política de la que forma parte, al encontrarse en desacuerdo con la línea política asumida con posterioridad a su elección, que no es la misma que se adoptó originalmente al momento de las elecciones. En estos casos, en los que se advierte el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, la consecuencia aplicable sería la de prohibir el ejercicio de determinados derechos funcionales (la conformación de un grupo parlamentario o la adhesión a uno ya existente y el ejercicio de las funciones correspondientes como tal), o que implicaría la adopción de una represalia, en contra de lo garantizado por el artículo 93 de la Constitución" (STC 0006-2017-PI, Fj. 88 y 89).

Esta sentencia fue publicada en la página web del Tribunal Constitucional el 13 de setiembre del 2017. La nueva modificación al reglamento fue aprobada el 14 de setiembre del 2017 (Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR), a menos de 24 horas de haber sido publicada la sentencia, y sin haber pasado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. La rapidez en su aprobación -

justificada en motivaciones estrictamente políticas y no jurídicas - evitaron un adecuado estudio de la sentencia, manteniendo algunos aspectos inconstitucionales señalados por el Tribunal Constitucional; entre ellos, el referido a las renunciaciones motivadas por criterios de conciencia.

Por ello, meses después, en una nueva sentencia sobre esta materia, el Tribunal Constitucional señala que *"entiende que, a propósito de lo resuelto en la STC 00006-2017-PI, es inconstitucional que se impida a un congresista renunciar por motivos de conciencia a las agrupaciones políticas, situación que debería regularse en los reglamentos de los grupos parlamentarios o partidos políticos. Y esto, según se precisó, faculta a los congresistas a conformar nuevos grupos parlamentarios o adherirse a los ya existentes"*. Agrega que *"la renuncia por razones de conciencia no es más que una manifestación de la libertad de conciencia del congresista, derecho que no ve alterado su contenido constitucional por el hecho de asumir un cargo público de elección popular, lo cual se presenta, con mucho mayor razón, cuando el viraje ideológico se realiza por la agrupación misma. De ello se deduce que la falta de inclusión de este supuesto en los diversos reglamentos de los grupos parlamentarios no puede interpretarse en el sentido de excluir el ejercicio de algún derecho fundamental, lo cual se desprende de la fuerza normativa de la Constitución"* (STC 00001-2018-PI, Fj. 50 y 51).

En la parte resolutive de esta sentencia el Tribunal Constitucional señala expresamente 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"*. Con este proyecto de Resolución Legislativa, buscamos que el Reglamento del Congreso de la República incorpore adecuadamente los parámetros constitucionales establecidos por el Tribunal.

Es importante señalar que el transfuguismo - como el que sufrimos en el Congreso de la República del año 2000 - es una práctica que rechazamos y criticamos con severidad. Un parlamentario que traiciona la voluntad de sus electores y deja el grupo parlamentario o el partido por el que fue elegido a cambio de una prebenda económica o un favor político no merece ejercer la representación del pueblo. Pero cabe indicar que ese supuesto no se presenta en todos los casos en los que un congresista decide apartarse de su grupo parlamentario. Hay casos en los que un parlamentario se aparta de su bancada porque esta respalda medidas contrarias a su programa original o porque adopta medidas que afectan sus convicciones personales y éticas más íntimas. El supuesto al cual alude el Tribunal Constitucional en su sentencia se refiere precisamente a esto último. Según el Tribunal Constitucional un congresista sí puede renunciar a su grupo parlamentario cuando medien razones de conciencia.

Consideramos que es necesario establecer, expresamente, en el Reglamento del Congreso que la renuncia por razones de conciencia es legítima y que la misma no depende de la autorización de ningún órgano o entidad del Congreso para generar

efectos. Las razones de conciencia se valoran en el fuero interno de cada congresista y suponen una manifestación legítima del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de pensamiento.

Nuestra propuesta no es ajena a la crisis que afronta actualmente nuestro sistema político. En los últimos dos años y medio hemos sido testigos de escenarios de tensión y enfrentamiento entre el Parlamento y el Ejecutivo que han puesto en cuestión la gobernabilidad del país. No debemos ni podemos tolerar eso. La modificación al reglamento que fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional fue, en ese sentido, un capítulo más de esa historia y como tal respondió, antes que a una reflexión sobre lo que convenía para organizar el funcionamiento de las bancadas al interior del Parlamento, a una motivación política para evitar el ejercicio de las potestades de los congresistas en el marco de una democracia constitucional. Eso debe terminar, y debemos abrir paso a una relación más armónica, pero, sobre todo, más consistente entre las distintas ramas del Estado, donde el objetivo principal sea el interés público y el respeto por nuestras instituciones. Pero para eso debemos dar el ejemplo corrigiendo aquellas normas que, como ésta, presentan serios vicios de inconstitucionalidad.

2.3. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa busca la modificación del Reglamento del Congreso de la República, en lo que se refiere al régimen interno de los grupos parlamentarios, sin que ello se encuentre regulado en otro cuerpo normativo. Se adjunta el siguiente cuadro que destaca los cambios propuestos al artículo 37 del Reglamento vigente.

VIGENTE A LA FECHA	TEXTO PROPUESTO
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:	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:
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.	3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría del	4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá contemplar los derechos y deberes de sus integrantes, así como respetar las garantías del debido procedimiento. Este reglamento es aprobado por mayoría del

VIGENTE A LA FECHA	TEXTO PROPUESTO
número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. 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 6.	número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. 5. El Congresista que considere que ha sido separado o expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá solicitar la reconsideración en primera instancia, la misma que se resuelve por mayoría calificada que no sea menor a la mayoría absoluta de sus miembros en un plazo de tres días. Podrá recurrir en segunda instancia a la Junta de Portavoces a efectos de que se califique si se cumplió o no con el debido procedimiento en un plazo máximo de cinco días. La decisión de la Junta de Portavoces se toma por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sin que estos sean ponderados de manera proporcional a los miembros que componen su bancada.
5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1. Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y	6. Pueden constituir un nuevo Grupo Parlamentario: a) Los miembros de un partido político que integró una alianza electoral y resuelve colectivamente escindirse, siempre que cumpla los requisitos para formar uno nuevo. b) Los congresistas que hubieran renunciado a sus grupos parlamentarios por motivos de conciencia. c) Los congresistas que hubieran sido separados o expulsados vulnerando el debido procedimiento o los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, de acuerdo al informe de la Junta de Portavoces al que se refiere el inciso 4.

VIGENTE A LA FECHA	TEXTO PROPUESTO
definitiva instancia ante el Consejo Directivo.	En estos casos los congresistas pueden elegir adherirse a otro grupo parlamentario existente.
6. Los Congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37, tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo.	7. El Grupo Parlamentario Mixto está conformado por quienes, de acuerdo a los numerales anteriores, no se han adherido a un grupo parlamentario existente ni alcanzan el número mínimo para formar un nuevo grupo parlamentario. A través del grupo Mixto se garantiza el derecho de los congresistas que señale el Reglamento. El Grupo Parlamentario Mixto tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo
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: (...) Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: (...) 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. (..)	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. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: 2.3. Se deroga.

2.4. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de modificación del Reglamento del Congreso no tiene un contenido presupuestal explícito. El beneficio del proyecto de modificación del Reglamento del Congreso se encuentra en la concreción de los derechos de los parlamentarios como el respeto a la prohibición del mandato imperativo y un tratamiento diferenciado la renuncia a los grupos parlamentarios por motivos de conciencia y justificados en el accionar colectivo de los mismos. Así, la adecuación de la regulación de los grupos parlamentarios mantiene su esencial vinculación a los partidos políticos, pero con la flexibilidad propia del contexto descrito.

Los grupos parlamentarios tienen una naturaleza jurídica especial en la medida que organiza el trabajo parlamentario sin ser órganos del Congreso. Por ello su regulación debe respetar su autonomía y garantizar el derecho de asociación, así como el respeto al debido procedimiento y la representación política.

Lima, 05 de noviembre de 2018